

الفكر الإسلامي

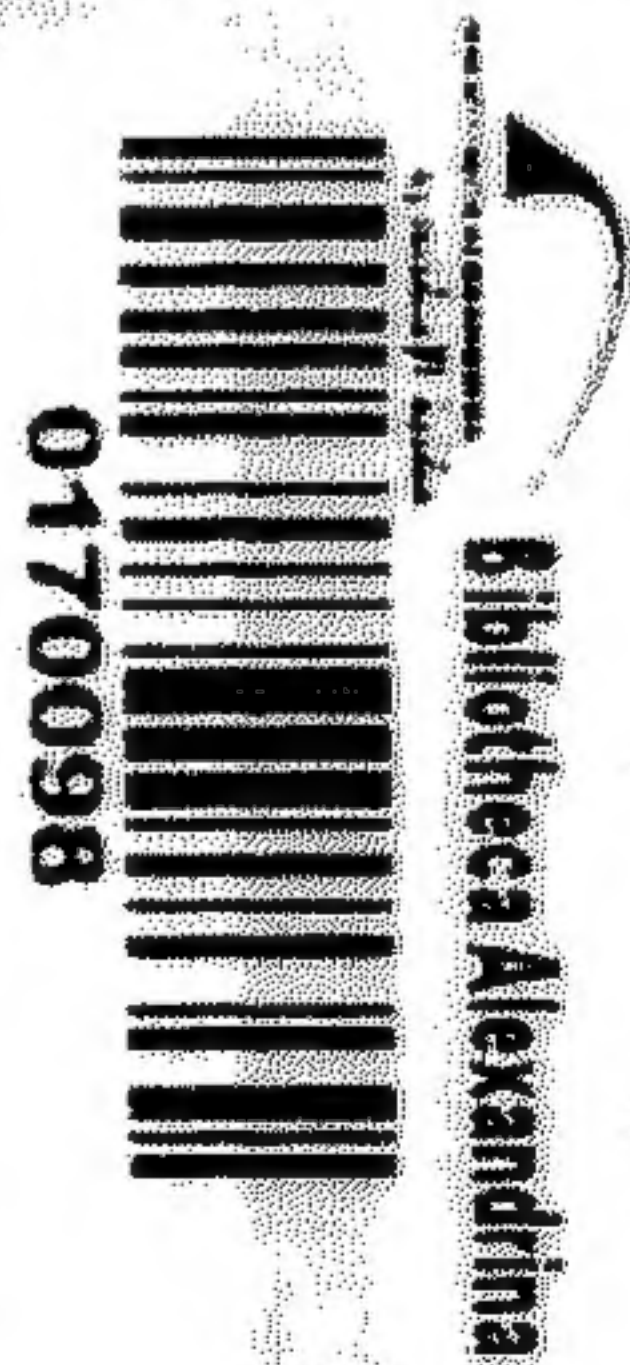


الإدارة المالية للدولة

تأليف

دكتور

هنري محمد عنبه السامي



اهداءات ١٩٩٨

مؤسسة الاهرام للنشر والتوزيع

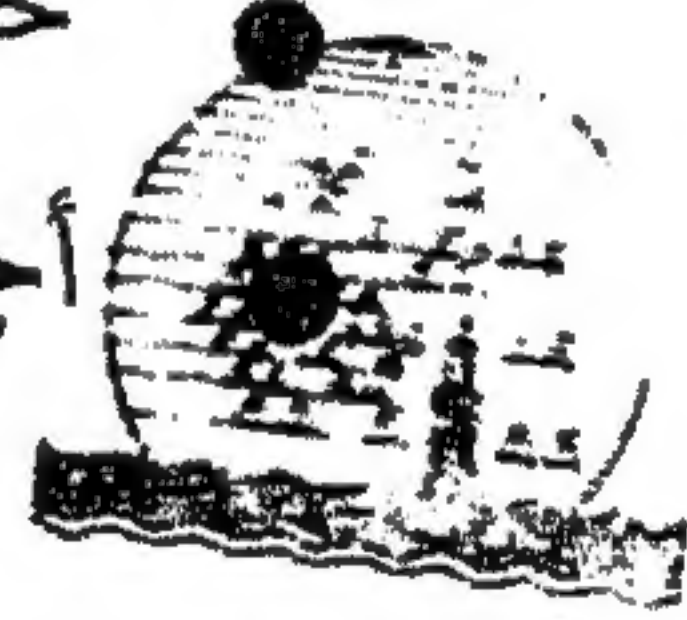
القاهرة

الفكر الإسلامي

و

الإدارة المالية للدولة

القائمون على إدارة مالية الدولة
حقوق والتزامات الخزنة العامة للدولة
أجهزة مراقبة المالية العامة للدولة



تأليف

General Organization of the Islamic Republic of Iran
Publishing Department

دكتور شوقي عبد السَّاهي

استاذ الدراسات الاسلامية
بالجامعات العربية

الهيئة العامة للكتاب الاسكندرية

رقم الاصدار: ٢٧٣، ٤٩٦

س. ٢٠٧٥

رقم التسجيل: ٥٠٥٠٠٠٠٠

جميع الحقوق محفوظة للمؤلف

الطبعة الأولى

١٤١١ هـ - ١٩٩١ م

يطلب من :

مكتبة النهضة المصرية ٩ شارع عدلى
القاهرة ت : ٣٩١٠٩٩٤

دار الكتاب المصرى اللبنانى ٣٣ شارع قصر النيل
القاهرة ت : ٣٩٢٢١٦٨

إهداء

الى المهتمين بالفكر المالى الاسلامى
الى واضعى سياسة ونظم وقوانين مالية الدولة
أهدى هذا البحث
من أجل اقامة ادارة مالية رشيدة

بشرفى عبدة السالمة

1890

Very truly yours,

Wm. L. G. L.

Wm. L. G. L.

Wm. L. G. L.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة

أحمد الله رب العالمين ، القادر على كل شيء ، الوهاب لكل شيء وهو السميع العليم .

وأصلى وأسلم على رسولنا الكريم محمد بن عبد الله ، المبعوث رحمة للعالمين ، وعلى آله وأصحابه ومن أتبع هداهم بإحسان إلى يوم الدين .

(وبعد)

فقد اهتم الفكر الاسلامي منذ سنيّه الأولى بقضايا المال ، حيث ارتبطت هذه القضايا بتشريعات وقواعد كلية جاء بها القرآن الكريم ، وقام رسول الله - ﷺ بتبليغها وتطبيقها .

وقد اتخذت هذه القضايا في الفكر المالي الاسلامي ، طابع المرونة والاجتهاد في الرأي كلما جدت الحاجات ، وتنوعت الأحداث والمطالب ، تبعاً لتطور الأزمنة ، واختلاف الأمكنة .

ولما كانت الإدارة المالية للدولة ، لها دور كبير من الأهمية في تنفيذ السياسة المالية للدولة ، فضلاً عن مهمتها في إدارة تنفيذ الموازنة العامة للدولة على وجهها الصحيح .

وجدت لزاماً على أن أقدم للقارئ الكريم ، خلاصة ما وصل إليه الفكر الاسلامي في هذا الصدد من خلال أحد أعلام الفكر الاسلامي

- فى القرن الخامس الهجرى - هو الامام أبو الحسن على بن محمد ابن حبيب الماوردى - البصرى - أكبر فقهاء الشافعية ، وشيخ فقهاء السياسة الشرعية ، وأبرز رجال السياسة فى الدولة العباسية .

ويسعدنى هنا ، أن أبين للقارئ ، أن الفكر المالى الاسلامى ، لم يترك الانسان وشأنه ، بل راعى سلوكه الشخصى وسلوكه مع الآخرين ، فى ظل نظام دقيق نحو مالية الدولة ، صان به الحقوق واقام به العدل ، وحفظ به الأمن والاستقرار ، ووفر الحياة الكريمة للأفراد والجماعات .

وفى هذه العجالة ، سوف اتناول مكونات الادارة المالية للدولة فى الفكر المالى الاسلامى ، مع بيان الخطوط العريضة الواضحة فى الالتزام بكتاب الله تعالى ، وسنة رسوله - ﷺ - وما بنى عليهما من قواعد فقهية كلية ، رفعت الحرج والمشقة عن الأفراد والدولة .

هذا وقد اشتمل الكتاب على مدخل .

(الى مفهوم الفكر الاسلامى لادارة مالية الدولة) .

وعلى دراسة تمهيدية .

(حول الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى) .

وعلى ثلاثة أبواب رئيسية هى : -

١ - القائمون على ادارة مالية الدولة .

٢ - حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة .

٣ - أجهزة مراقبة المالية العامة للدولة .

وختاماً : أرجو أن تسهم هذه الدراسة ، فى توضيح دور الفكر المالى الاسلامى ، نحو تنظيم الأجهزة الادارية المالية للدولة ، وذلك من خلال التخطيط والتنظيم والمتابعة والتنفيذ والاشراف والمراقبة .

كى يستفيد من هذه الدراسة واضعوا النظم والقوانين والسياسات المالية للدولة مع اختلاف مذاهبهم ، وينهل منها الباحثون والدارسون فى هذا الميدان ، ويقف القارىء على مدى ما وصل اليه الفكر الاسلامى من قواعد وتعاليم ونظم وقوانين لحسن تنظيم شئون مالية الدولة ، التى كادت احداث التاريخ ومظاهر التقدم التقنى والثقافة الأجنبية ان تخفى الكثير من جوانب الاشراف فيه .

اسأل الله العلى القدير ، ان يجعل عملى هذا خالصا لوجهه الكريم ، وأن يعم به النفع ، ويجزىنى عنه الثواب ، انه سميع قريب مجيب الدعاء ..

دكتور

شوقي بن عبد السامى

القاهرة / مدينة نصر

الثلاثاء
١١ شعبان ١٤١١ هـ
٢٦ فبراير (شباط) ١٩٩١ م

« مدخل »

مفهوم الفكر الاسلامى لادارة مالية الدولة

يقصد بكلمة - فكر - فى المعنى اللغوى : التأمل فى المعانى وتدبرها ، وهو اسم من فكر يفكر فكرا ، من باب (ضرب يضرب) ، وفكر (بالتشديد) وتفكر ، ومثله الفكرة والفكرى ، وفسر أيضا باعمال الخاطر واجالته فى الأمور (١) .

وفى المفهوم الاصطلاحي هو : عبارة عن اعمال الذهن تدبرا أو تأملا فى أى شأن من الدين والدنيا ، وهو نشاط بشرى ، أدواته العقل ، وثمرته الرأى والعلم والمعرفة .

فالفكر ينصب أساسا على العمليات العقلية والذهنية ، وليس على العلم والمعرفة التى تنتج عن هذه العمليات العقلية والذهنية .

ومع ذلك فإن المفهوم الشائع لكلمة - فكر - هو : الهيكل المنظم من المعلومات والمعارف ، والنظريات فى مجالاتها المختلفة .

أى أن المعنى انصرف الى - ثمرة اعمال الذهن - وليس الى ، - اعمال الذهن - فى حد ذاته .

فاذا أخذنا بالمفهوم الشائع ، ونظرنا اليه باعتباره - ثمرة اعمال الذهن وهو : العلم والمعرفة ، فإنه يمكن أن يقال : أن الفكر الادارى يشمل مجموعة الآراء والمبادئ والنظريات التى سادت حقل الادارة فى الدولة الاسلامية ، دراسة وممارسة منذ ظهور الاسلام .

(١) انظر : لسان العرب / لابن منظور ج ٥ ص ٦٥ ، المصباح المنير للفيومى ج ٢ ص ٥٩ .

وبناء عليه : فانه يمكن القول ان ما يصدر من آراء ونظريات ومبادئ مستنده الى توجيهات القرآن الكريم والسنة النبوية هو فكر ادارى اسلامى .

واذا كان الفكر الادارى ، يمثل النظريات والمبادئ التى تحكم الادارة وما تشتمل عليه من عناصر ووظائف ، فان الفكر الادارى الاسلامى يمتد بالضرورة الى سائر المجالات الادارية بمفاهيمها المختلفة ، وبذلك يشمل المجال المالى ، والذي يتمثل فى التخطيط والاشراف والمتابعة والتنفيذ والمراقبة ، لادارة مالية الدولة .

مصادر الفكر الاسلامى لادارة مالية الدولة

ان مصادر الفكر الاسلامى فى هذا المجال كثيرة ومتنوعة ، يمكن تصنيفها كما يلى :

- مصدران رئيسيان أصليان ، وهما القرآن الكريم والسنة النبوية . حيث اجمع الفقهاء عليهما باعتبار أنهما موحيان من عند الله عز وجل - الأول بلفظه ومعناه ، والثانى بمعناه دون لفظه .

- مصادر فرعية تابعة مستوحاة من القرآن الكريم والسنة النبوية اتفق عليها الفقهاء ، تتمثل فى الاجتهاد والراى اجماعا وقياسا .

- مصادر مختلف عليها بشأن الاستدلال بها والتعويل عليها بين الأئمة المجتهدين منها : الاستحسان والمصالح المرسلة والاستصحاب ، والعرف ، ومذهب الصحابى ، وشرع من قبلنا (٢) .

هذا وقد يكون سبب الخلاف ليس هو المصدر ذاته بقدر ما يكون الخلاف حول نوع الأحكام المستمدة منه .

ومن خلال هذه المصادر يظهر النتاج الفكرى للأئمة الفقهاء الذين ارتادوا الحياة الفكرية فى مجال الادارة المالية للدولة .

علما بأن فقهاء المسلمين ومفكريهم لم يكونوا مقلين أو مقتصدين
فى هذا المجال ، كما قد يتوهم البعض أو يظن ، فقد يكون مبعث
الظن ومرده ، الى أننا لم نبذل الجهد الكافى فى محاولة اماطة
اللائم عن هذا الجانب من التراث الاسلامى ، لنرى كيف ان اسلافنا
تركوا لنا كنوزا مكنونة ، وثروة الادارية قيمة سبقنا علماء الغرب الى
الاشارة اليها فى دراستهم لتطور الفكر الادارى المالى عندهم .

نماذج من النتاج الفكرى للائمة الفقهاء فى هذا المجال

ان الباحث فى الفكر المالى الاسلامى يجد كثيرا من المراجع
والمخطوطات الاسلامية الحافلة بالتراث الفكرى فى شئون ادارة مالية
الدولة سواء ما يتعلق منها بالتخطيط المالى للدولة ، او بالاشراف
والمقايعة ، او ما يتعلق منها بالتنفيذ و المراقبة لموازنة الدولة ايرادا
ومصرفا .

وبقدر ما يسع المجال هنا ، يكفى أن نشير الى بعض الماثورات
الفكرية لبعض الائمة المجتهدين فى هذا الصدد .

— فمن أهم من كتبوا فى هذا الميدان : القاضى أبو يوسف
يعقوب بن ابراهيم بن حبيب — الكوفى الأنصارى — المتوفى سنة
١٨٢ هـ ، الذى ألف كتابه « الخراج » استجابة لطلب الخليفة — هارون
الرشيد — لرسم السياسة المالية للدولة الاسلامية ايرادا ومصرفا ،
موضحا فيه كيفية ادارة مالية الدولة فى ضوء الكتاب الكريم والسنة
النبوية (٣) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - يحيى بن آدم بن سليمان القرشى - المتوفى سنة ٢٠٣ هـ فى كتابه « الخراج » ، والذي رتبته على أربعة أجزاء ، جمع فيها الأحاديث والآثار الواردة فى أنواع إيرادات الدولة ، وغير ذلك مما يتعلق بتنظيم إدارة مالية للدولة (٤) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - أبو عبيد القاسم بن سلام - المتوفى سنة ٢٢٤ هـ - فى كتابه « الأموال » - الذى يعتبر من خير ما كتب فى الفقه المالى الاسلامى ، حيث حوى على جميع ما يتعلق بالنظام المالى الاسلامى ، من إيرادات ونفقات ونظم وقواعد خاصة بتنظيم إدارة مالية الدولة (٥) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - الحميد بن زنجويه - المتوفى سنة ٢٥١ هـ فى كتاب « الأموال » الذى حوت موضوعاته على مصادر الدخل للدولة ، وكيفية جمعها وإدارتها والإشراف عليها (٦) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - أحمد بن يحيى جابر - المعروف بالبلاذرى - المتوفى سنة ٣٢٩ هـ - فى كتابه « فتوح البلدان » ، الذى أعطانا نظاما اقتصاديا عن بعض الأعمال من تعمير الأرض واستصلاحها وإنشاء دور الصناعة وأعمال العمران ، فضلا عن أنواع إيرادات الدولة وكيفية إدارتها (٧) .

- ومنها ما كتبه الفقيه - قدامة بن جعفر بن قدامة بن زياد - المتوفى سنة ٣٢٩ هـ ، فى كتابه « الخراج وصناعة الكتابة » والذي

(٤) الناشر : مكتبة ومطبعة السلفية - القاهرة - منيل الروضة - عام ١٣٥٢ هـ .

(٥) الناشر : مكتبة الكليات الأزهرية - تحقيق محمد الهراس - القاهرة عام ١٩٦٨ م .

(٦) الناشر : مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية - تحقيق شاكرفياض - السعودية عام ١٩٨٦ م .

(٧) الناشر : دار النشر للجامعيين - القاهرة عام ١٩٥٧ م .

تحدث فيه عن انواع الدواوين ، ودور كل ديوان فى تنظيم وادارة شئون الدولة المالية والاقتصادية (٨) .

- ومن ابرز مفكرى الاسلام فى هذا المجال - الامام ابو الحسن على بن محمد بن حبيب البصرى البغدادى الماوردى - المتوفى سنة ٤٥٠ هـ . الذى تميز عن غيره من مفكرى الاسلام فى هذا الصدد ، حيث جمع فى مؤلفاته السياسية كافة جوانب علم السياسة الشرعية ، خاصة فى كتابه « الأحكام السلطانية والولايات الدينية » (٩) الذى كان اول دراسة علمية منهجية عرضت لأصول الادارة الحكومية الاسلامية ، والذى عالج فيه من الموضوعات ما تتناوله اليوم أحدث مؤلفات الادارة العامة للدولة .

ويعد هذا الكتاب من أندر الكتب وأشهرها قيمة فى هذا المجال ، حيث التزم بالمنهج التأسيسى العلمى ، بدلا من الأخذ بالمنهج التاريخى الواقعى الذى يعنى بدراسة هذه النظم ، والأهمية هذا الكتاب ترجم الى عدة لغات منها الألمانية والفرنسية والانجليزية ، ودرسه العلماء الأوربيون .

هذا وقد تعرض - الامام الماوردى - فى كتابه هذا الى تنظيم رئاسة الدولة وتنظيم تقليد الوزارة ، وتنظيم المحليات والمنظمات الادارية فى الجهاز الادارى للدولة ، ودور كل منها فى تنظيم شئون مالية الدولة . وقد جاءت كتاباته فى كل ذلك ، واضحة ومقتنعة للحكام والولاة ليعلموا ما لهم وما عليهم ، فيكون هذا احدى بهم الى توخى العدل .

يقول الامام الماوردى فى مقدمة كتابه الأحكام السلطانية : « ولما كانت الأحكام السلطانية بولاة الأمور احق ، وكان امتزاجها بجميع الأحكام يقطعهم عن تصفحها مع تشاغلهم بالسياسة والتدبير افردت

(٨) الناشر : دار الرشيد للنشر - الجمهورية العراقية - ١٩٨١ م .

(٩) الناشر : مكتبة ومطبعة مصطفى البابى الحلبي - القاهرة : ١٣٨٦ هـ -

لها كتاباً امتثلت فيه أمر من لزمت طاعته (١٠) ، ليعلم مذاهب الفقهاء فيما له منها فيستوفيه ، وما عليه منها فيوفيه ، توخياً للعدل في تنفيذه وقضائه ، وتحريماً للنصفة في أخذه وعطائه « (١١) » .

كما حوت بقية مؤلفات الامام الماوردي في هذا المجال ثلاثة كتب أخرى تناولت فكره وآراءه في نظم الحكم والادارة وذلك على جانب من الأهمية ، وهي كتابه « قوانين الوزارة وسياسة الملك » (١٢) ، الذي تناول فيه الوزارة ورسومها وأحكامها ، وما للوزير وما عليه نحو سلطانه وبلاده ونفسه ، وكل ما يتصل بأمور الملك والوزارة .

وكتابه : « تسهيل النظر وتسهيل الظفر » (١٣) والذي بين فيه أن سياسة الحكم تعتمد على أربع قواعد هي : عمارة الأرض ، وحراسة الرعية ، وتدبير الجند ، وتقدير الأموال .

وكتابه : « نصيحة الملوك » (١٤) والذي تناول بعض موضوعاته السياسة العامة للدولة ، خاصة الشؤون الاقتصادية وتدبير الأموال ، وسياسة الحرب والسلام ، وغير ذلك من الأمور التي يصلح تطبيقها في الوقت الحاضر ، وذلك لما ارتكز هذا الكتاب على قواعد أساسية ، لا تتغير بتغير الزمان .

وهذه الكتب الأربعة للامام الماوردي ، تمثل المراجع الأساسية التي سوف نعتمد عليها في هذه الدراسة .

(١٠) يقصد بمن لزمت طاعته ، هو الخليفة بخاصة ، وان كان من المحتمل ان ينصرف الى أى واحد من القائمين على شئون الدولة .

(١١) الأحكام السلطانية : ص ٣ .

(١٢) الناشر : مؤسسة شباب الجامعة - بالاسكندرية - عام ١٣٩٨ هـ -

١٩٨١ م .

(١٣) الناشر : دار النهضة العربية للطباعة والنشر - بيروت - عام ١٩٨١ .

(١٤) الناشر : مكتبة الفلاح - الكويت - عام ١٤٠٣ هـ - ١٩٨٣ م .

- من أهم ما كتب أيضا فى هذا المجال ما كتبه الفقيه أحمد بن عبد الحلیم بن تيمية - المتوفى سنة ٧٢٨ هـ - فى كتابيه : « السياسة الشرعية فى اصلاح الراعى والرعية » (١٥) و « الحسبة فى الاسلام - أو - وظيفة الحكومة الاسلامية » (١٦) ، حيث اشتمل الكتاب الأول على وجوه الاصلاح الادارى ، والثانى على النظام الرقابى فى الدولة الاسلامية ، والذى يعطى اتجاهات بناءة فى الانضباط السلوكى والادارى لا غنى عنها للدولة ، وتعتبر جزءا أساسيا من مسئولية الحكومة الاسلامية .

- ومنها ما كتبه الفقيه : عبد الرحمن أبى زيد ولى الدين بن خلدون المتوفى سنة ٨٠٨ هـ فى كتابه : « المقدمة » (١٧) ، حيث وضح بفكره الاجتماعى مدى التأثير البالغ على الفكر الادارى ، باعتبار أن الادارة وفق مفهومها الاجتماعى ظاهرة اجتماعية تتناول بالتنظيم نشاطات بشرية جماعية هادفة .

هذه الظاهرة الاجتماعية تشمل وفق مفهومها العام ، القواعد والاتجاهات العامة فى الفكر الادارى والتنظيمى ، مما يجعل هذا الكتاب مرجعا أساسيا له قيمته العلمية الكبيرة فى الدراسات الادارية والتنظيمية .

- ومنها ما كتبه الفقيه أحمد بن على القلقشندى - المتوفى سنة ٨٢١ هـ . فى كتابه « صبح الاعشى فى صناعة الانشا » (١٨) والذى

(١٥) الناشر : دار الشعب / تحقيق محمد البنا ، ومحمد عاشور ...
القاهرة - ١٩٧٥ .

(١٦) الناشر : مكتبة ومطبعة السلفية - القاهرة - منيل الروضة - عام
١٣٨٧ هـ .

(١٧) الناشر : دار نهضة مصر للطبع والنشر / تحقيق دكتور على عبد
الواحد وافى - القاهرة عام ١٩٧٩ .

(١٨) الناشر : المطبعة الاميرية - القاهرة - عام ١٣٣١ هـ .

تضمن شرحا للنظم الادارية التى سارت عليها الدولة الاسلامية فى كل بقعة من بقاع الأرض ظهر فيها الدين الاسلامى .

وهذا الكتاب يعتبر دائرة معارف بالنسبة لوظيفة الكتابة ومتطلباتها ، والتنظيم المكتبى واجراءاته ، وتنظيم المكاتب وتصنيفها ، والصفات المطلوبة للعاملين فى الدواوين وما يحتاجون اليه من خبرة فى الأمور العلمية والعملية ، مع توصيف دقيق لكل وظيفة بشكل يحدد اركان الوظيفة وأبعادها وحدود سلطاتها ومسئولياتها ومجال اختصاصها .

* * *

وبعد : فتلك بعض النماذج من النتاج الفكرى لفقهاء الاسلام فى مجال الادارة بوجه عام ، وبصفة خاصة الادارة المالية للدولة ، والتى عكست جانبا من الحياة الفكرية الصحيحة للدولة الاسلامية ، واظهرت أن كثيرا من النظم الادارية المالية التى يعرفها عصرنا الحاضر ، ليست الا مجرد صياغات وأشكال جديدة لأصول أسهم بها الفكر المالى الاسلامى ، وظهرت على مستوى التطبيق فى عصور ازدهار الدولة الاسلامية .

ومهما بذل من جهد علمى فى هذا الصدد ، فإن الباحث يجد نفسه متعلما على التراث الاسلامى ولا تزيد مهمته الا على الاستكشاف فقط ، وليس الابتكار ، وأن ما انتهى اليه ، انما هو اقل القليل ، ومحاولة على الطريق ، والأمر يستدعى بذل غاية الجهد من البحث العلمى المتكامل اذا كنا نغيا احياء تراثنا الاسلامى ، بنفس القدر الذى نريد به اصلاح حياتنا فى مجال الادارة المالية للدولة .

* * *

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

« دراسة تمهيدية »

حول الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى

الادارة فى الفكر الاسلامى : أسلوب للحياة ، ومنهج للتطبيق ،
ولكى يتحقق وجود النظام الادارى الاسلامى ، لابد من توافر الشروط
التالية : -

١ - أن تكون البيئة التى تعمل الادارة فى داخلها بيئة اسلامية :

٢ - أن توجد القيادة الادارية الاسلامية الرشيدة :

٣ - أن يكون الهدف النهائى لكل العمليات الادارية ، هو تنفيذ
لاوامر الله تعالى ، واجتناب لنواهيه :

ونتسم الادارة فى الفكر الاسلامى بالحيوية والاستمرارية
والاستجابة لكل المتغيرات ، فى اطار تنفيذ اوامر الله عز وجل وتحقيق
التوازن بين مصلحة الفرد ومصلحة المجتمع ، والسعى الى اقامة
العدالة بين جميع البشر .

والتنظيم الادارى فى الفكر الاسلامى : هو بناء تنظيمى ، يضم
عدة وظائف تنظم داخل عدة مستويات مثل : وظيفة الخلافة والوزارة
والولاية ، ورؤساء الدواوين ، والكتاب ، كما يضم الخبراء
والمستشارين .

ويتم التنسيق بين هذه المستويات والوظائف بخطوط السلطة والمسئولية ، وتوجد قنوات للاتصال داخل هذا البناء التنظيمي .

وأهم ما يميز هذا البناء ، هو عدم التزامه بنمط معين أو هيكل تنظيمي محدد ، فيمكن أن يتغير بتغير الظروف بشرط ألا يتعارض مع المبادئ والقواعد والأسس الإسلامية العامة .

والادارة المالية للدولة : جزء من النظام الإداري الإسلامي ، مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمصادره ومبادئه وأصوله وقواعده وأأسسه .

فالإيرادات العامة للدولة ، والنفقات العامة للدولة والموازنة العامة للدولة ، يجب أن يحاط كل منها بجهاز إداري تتعاون فيه العملية الإدارية مع العملية المالية نحو تحقيق الأهداف ، وذلك بالعمل المستمر لدراسة المتغيرات التي قد تطرأ على سير العمل ، ومناقشة المشاكل التي تواجهها ، ووضع الحلول اللازمة لها .

والادارة المالية للدولة : هي الوظيفة الإدارية التي تتعلق بتنظيم حركة الأموال اللازمة ، لتحقيق أهداف معينة ، بأقصى كفاية ، وفي حدود الإمكانيات المتاحة ، تحت الظروف والملايسات القائمة .

وتشمل وظيفة الادارة المالية : التخطيط والتنظيم المالي للدولة ، ثم المتابعة والإشراف والتنفيذ والمراقبة لمالية الدولة .

وقد وضع الفكر المالي الإسلامي ، الإطار العام لهذه الوظائف في نصوص عامة ، وجعل للعقل الإنساني حرية التفكير والحركة والتطور في حدود هذا الإطار .

وقد تدرج الفكر المالي الإسلامي ، في هذه الحدود ، وكان التخطيط والتنظيم والتنفيذ الدقيق يقوم على رجال تحركهم العقيدة الدينية والخوف من الرقيب الأعلى ، وهو الله عز وجل ، مصداقاً لقوله

تعالى : « ان الله كان عليكم رقيبا » (١) .

وقوله تعالى : « وكان الله على كل شيء رقيبا » (٢) .

الأمر الذى جعل الاشراف على التنفيذ والمتابعة والمراقبة على أجهزة الادارة المالية للدولة ، اشرافا يمتد من رقابة الخالق تبارك وتعالى ، ومن الرقابة النابعة من داخل ضمير العامل الذى توقظ ضميره ، وتعمق شعوره بالالتزام دون حاجة الى وجود رقابة خارجية عليه .

(١) التخطيط المالى فى الفكر الاسلامى

التخطيط المالى فى الفكر الاسلامى يتفق مع أى نوع من أنواع التخطيط ، فهو يبحث عن أفضل الوسائل الممكنة لتحقيق هدف معين فى مدة معينة ، وفى حدود الامكانيات المتاحة ، وتحت الظروف والملايسات القائمة .

الا انه يتميز عن غيره من أنواع التخطيط فى النظم الوضعية الأخرى ، حيث يتم التخطيط فى ظل القيم الروحية والمادية للحياة ، لأن الله عز وجل هو الذى حدد أسسه العامة ، وأهدافه الرئيسية ، بنصوص من القرآن الكريم ، وجاء رسول الله - ﷺ - بالتفصيل والتطبيق والتنفيذ لهذه الأسس وتلك الأهداف ، لاستغلال نعم الله عز وجل ، بطريقة منظمة نحو تحقيق أهداف معينة ، مع مراعاة حاجات الأمة .

- ثم من بعده - ﷺ - الصحابة - رضوان الله عليهم - والأئمة المجتهدون الذين استنبطوا الأحكام ووضعوا النظم فى ضوء هذه

(١) سورة النساء : ١

(٢) سورة الأحزاب : ٥٢ .

الأسس والأهداف ، مع شرحهم لكل التفاصيل والوسائل التنفيذية ،
بما يتناسب وامكانيات وظروف كل عصر ، لتحقيق رسالة الاسلام الداعية
الى التعاون على البر وتحقيق التكامل الاجتماعى .

وكان التخطيط فى الفكر الاسلامى يقوم على مبدأ الدراسة
والتشاور مع أهل الراى وأصحاب الحل والعقد عملا بقوله تعالى :
« فأسألوا أهل الذكر ان كنتم لا تعلمون » (٣) .

ومن أبرز حالات التخطيط فى الفكر المالى الاسلامى هو : -

- ما حدث فى عصر رسول الله ﷺ من انه خطط لمالية
الدولة عن طريق تعيينه العمال لجمع ايرادات الدولة ، فعين
أبا عبيدة بن الجراح على الجزية (٤) وعين سود بن غزية الانصارى
على الخراج (٥) ، وبعث بعمر بن الخطاب وخالد بن سعيد بن العاص ،
ومعاذ بن جبل ، وابى بن كعب وغير هؤلاء على الصدقات (٦) .

كما عين الزبير بن العوام ، وجهم بن الصلت ، وحذيفة بن
اليمان ليكتبوا أموال الصدقات (٧) .

وعند تقديره ﷺ لايرادات الدولة ، عين لأموال الخراج
عبد الله بن رواحة ، وجبار بن صخر بن أمية أخو بنى
سلمة (٨) وعين لأموال الزكاة عبد الله بن ساعدة ، وأبو حثمة ،
الانصارى والد سهل بن حثمة وعتاب بن أسيد (٩) .

(٣) سورة الانبياء : ٧ .

(٤) أنظر : تخريج الدلالات السمعية ، لأبى الحسن على بن محمد المعروف
بالخزاعى التلمسانى ص ٥٢٢ .

(٥) أنظرا : نفس المصدر السابق ص : ٥٣٦ .

(٦) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٤٥ .

(٧) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٥٥ ، ٥٥٦ .

(٨) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٦٢ ، ٥٦٣ .

(٩) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٦٤ .

كما عين المستوفين لحقوق بيت المسلمين ، منهم على بن
أبى طالب ، وعمرو بن حزم ، وأبو عبيدة بن الجراح (١٠) .

وكان - ﷺ - يشرف بنفسه على هؤلاء العمال ويزودهم بتعاليم
الاسلام فى هذا الصدد .

وكانت الموارد المالية المتاحة فى عصره ، تنفق على المسلمين
لسد حاجياتهم ، وتجهيز غزواتهم ، وكانت التشريعات تصدر منظمة
طرق تنفيذ ذلك كله بصدق وأمانة .

- وفى عصر الخلفاء الراشدين ، كان التخطيط يتخذ شكلا
جماعيا ، فكانت الموارد المالية للدولة يجب أن تستوفى بنودها ، وأن
يعاقب كل معتد عليها فردا أو جماعة ، حتى لو كان الاعتداء بطريق
سلبى - كما حدث بالنسبة لما نعى الزكاة فى عهد أبى بكر الصديق
- رضى الله عنه - والذى شن الحرب ضدهم من أجل تأمين هذا
المورد المالى .

- وكما حدث فى عهد - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه -
بشأن فرض الخراج - على الأراضى المفتوحة بالعراق والشام ، لما
راى اتساع مساحتها ، فقرر عدم توزيعها على الفاتحين (١١) ، وكما
حدث أيضا فى عهده بشأن توزيع الأعطيات (١٢) ومراقبته الحازمة
على القائمين على إيرادات مالية الدولة (١٣) .

(١٠) أنظر : نفس المصدر السابق ص ٥٨٠ .

(١١) أنظر : الخراج ، لأبى يوسف ص ٢٥ - ٣٥ ، الاستخراج لأحكام
الخراج لابن رجب الحنبلى ص ٢٣ - ٢٨ ، والأموال ، لأبى عبيد ص ٨٢ وما
بعدها .

(١٢) أنظر : الأموال ، لأبى عبيد ص ٥٥٢ وما بعدها ، والخراج ، لأبى
يوسف ص ٤٦ وما بعدها ، الأحكام السلطانية ، للماوردى ص ١٩٠ .

(١٣) أنظر : الأموال ، لأبى عبيد ص ٦٦٥ وما بعدها .

- ثم من بعدهم كان الفقهاء والعلماء المجتهدون يخططون ويفكرون لوضع الخطط المالية والشروط التي ينبغي اتباعها في الجباية والانفاق لمالية الدولة .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردي : « وان كان تقدير الأموال قاعدة ، فتقديرها يعتبر من وجهين : -

أحدها : تقدير دخلها ، وذلك مقدر من أحد وجهين .

- (١) اما يشرع ورد النص فيه بتقديره ، فلا يجوز أن يخالف .
- (ب) واما باجتهاد تولاه العباد فيما أداهم الاجتهاد الى وضعه وتقديره ، ولا يسوغ أن ينقص .

واذا ردت الى القوانين المستقرة ثمرت بالعدل ، وكان اضعافها بالجور ممحوقا .

الثاني : تقدير خرجها ، وذلك مقدر من وجهين :

- (١) بالحاجة فيما كانت أسبابه لازمة او مباحة .
- (ب) بالمكنة حتى لا يعجز منها دخل ، ولا يتكلف معها عسف « (١٤) .

وهكذا نجد أن التخطيط في الفكر المالي الاسلامي ، متعلق بحاجات الدولة المتغيرة والمتجددة ، ويدور في نطاق تعاليم الاسلام وأأسسه ومصادره ، حيث يعمل في جميع الحالات والظروف على اقامة العدل ، وجلب النفع ومنع الضرر ، وتحقيق التوازن بين جميع

(١٤) أنظر : تسهيل النظر وتعجيل الظفر ، في أخلاق الملك وسياسة

المصالح المختلفة ، والسعى نحو مطالب النمو الاقتصادى واقامة العدالة الاجتماعية لكافة البشر .

(ب) التنظيم المالى للدولة فى الفكر الاسلامى :

لتنفيذ الخطة المالية للدولة ، لابد من انشاء وحدات تنظيمية تدار بمعرفة مشرفين يعاونهم عاملون من مستويات مختلفة يقومون باداء الأعمال المنوطة بهم فى ظل اختصاصات واضحة وتعليمات معلنة ، يخضع ذلك كله لنظام الاشراف والمراقبة المالية .

- فى عهد رسول الله - ﷺ - وعهد ابي بكر الصديق - رضى الله عنه - كان المسجد مقرا لادارة الدولة ، يتم فيه مزاولة كافة انشطتها العامة ، بجانب العبادة والتفقه فى الدين .

وكان المسجد من الناحية التنظيمية ، يكفى لاستيعاب حركة النشاط المالى للدولة التى كانت فى عهدها الاول قليلة الموارد والمصارف المالية .

وكان رسول - ﷺ - بيده كافة الامور المالية للدولة يفصل لها القواعد ويضع لها النظم ، ويبين جبايتها ، ويوجه توزيعها .

- وقد سار ابو بكر الصديق - رضى الله عنه - على هذا الطريق من بعده - ﷺ - .

- وفى عصر الخليفة الثانى - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - اتسعت دائرة النشاط المالى ، واحتاجت الدولة الى مقار لماليتها ، تتزاول من خلاله انشطتها ، فتم انشاء ديوانين لهذا الغرض ، وهما : ديوان العطاء الذى يختص بالنفقات العامة للدولة ، وديوان الخراج ويختص بالايرادات العامة للدولة .

وقد اعتبر انشاء هذين الديوانين نموذجا تنظيميا احتذاه حكام الدولة الاسلامية فيما بعد .

ويصف الامام الماوردي تلك الحالة بقوله : « ثم لما فتح الله على المسلمين البلاد ، ومكنهم من خزائن الملوك ، وكثر فيها الجيوش جعل أمير المؤمنين عمر ، لطبقات الناس ديوانا واجمعت الأمة عليه ، فجعل أهل بيت الرسول - ﷺ - فى أول الدواوين ، ثم المهاجرين ، ثم الأنصار ، ثم أحياء العرب بعضهم بعد بعض .

وكان يأمر بقسم ما يجتمع فى بيت المال من هذه الأموال بعد اخراج المؤن وازاحة العلل ، على ما بينه الله لرسوله فيما فضل عنده من خمس الفىء وما فى بابيه قسمه بين المسلمين على ما أمره الله به » (١٥) .

ويعرف الامام الماوردي الديوان بقوله : « موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال ، ومن يقوم بها من الجيوش والعمال » . (١٦) .

ثم يقسم الامام الماوردي الأبواب الرئيسة لديوان السلطنة على أربعة أقسام .

- ١ - ما يختص بالجيش من اثبات وعطاء . . .
- ٢ - ما يختص بالأعمال من رسوم وحقوق . . .
- ٣ - ما يختص بالعمال من تقليد وعزل . . .
- ٤ - ما يختص ببيت المال من دخل وخرج . . . (١٧) .

وهكذا نجد الفكر الاسلامى وضع التنظيم المالى للدولة ، ووضح معالمه وأهدافه ، وان كان هناك اختلاف فى الصورة الآن

(١٥) نصحة الملوك / ص ٢٤٧ .

(١٦) الاحكام السلطانية ص ١٩٩ .

(١٧) الاحكام السلطانية ص ٢٠٣ .

لما كان عليه فى القرون الأولى للإسلام ، فمرد ذلك الى اختلاف الأزمنة والامكنة ، وتطور الفكر البشرى وتعدد المشاكل ، ولكل زمان ما يناسبه فى التطبيق والشكل .

(ج) الاشراف على مالية الدولة فى الفكر الاسلامى :-

ان مزاوله النشاط المالى داخل الوحدات التنظيمية يحتاج لهياكل تنظيمية تتكون من مجموعة من العاملين تدرج درجاتهم تحت قيادات اشرافية .

ومبدا اشراف القيادة مقرر فى الادارة الاسلامية تمشيا مع توجيهاته - ﷺ - « لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة (١٨) من الأرض الا أمروا عليهم احدهم » ولقوله - ﷺ - « اذا خرج ثلاثة فى سفر فليؤمروا احدهم » (١٩) . .

والتدرج فى الدرجات أمر يقره الاسلام بقوله تعالى : « ولكل درجات مما عملوا وما ربك بغافل عما يعملون » (٢٠) .

وقوله تعالى : « يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات والله بما تعملون خبير » (٢١) .

- وكانت مسئولية الاشراف المالى فى عهد رسول الله - ﷺ - مسئولية بسيطة ، حيث كانت الموارد المالية للدولة ومصارفها قليلة ومحدودة .

وقد قام - ﷺ - بنفسه بهذه المسئولية يعاونه فيها من عينهم من العمال .

(١٨) الأرض الجذب التى ليس فيها ماء .

(١٩) انظر : سنن أبى داود ج ٣ ص ٣٦ حديث رقم ٢٦٠٨ .

(٢٠) سورة الانعام / ١٣٢ .

(٢١) سورة المجادلة / ١١ .

وقد عين بن أبى طالب - رضى الله عنه - ليأخذ الزكاة
من عامل الصدقات ثم يقدمها له - ﷺ - ويسمى العامل -
بالمستوفى (٢٢) .

وعين من العمال من يتولى جمع الغنائم وحفظها ، منهم
عبد الله بن كعب بن عمرو الانصارى ، ومحمية بن جزء الزبيدى (٢٣)
ويسمى العامل - بصاحب الغنائم .

وعين من العمال من يقدرون الجزية على الذميين ويحصلونها
منهم ، وكان من بينهم ابا عبيدة بن الجراح ، ومعاذ بن جبل
الانصارى (٢٤) ويسمى العامل - بعامل الجزية .

ونظرا لقلة الموارد المالية فى عهده - ﷺ - فقد كان
ينفق منها - ﷺ - يوميا ، ولم تكن الحاجة ماسة الى ايجاد - بيت
مال - كى يحفظ فيه .

- وكان عهد الخليفة الاول أبو بكر الصديق - رضى الله عنه -
هو استمرار لعهد رسول الله - ﷺ - بالنسبة للموارد المالية ،
فقد كان ينفق ما يرد منها على مستحقيها .

وكان نظامه فى ادارة الحكم ، يقوم على توزيع السلطة
والمسئولية على معاونيه من الصحابة - رضوان الله عليهم - فعهد
الى عمر بن الخطاب - بأمور العطاء (المعاش) ، وعهد الى على
ابن أبى طالب بأمور أسرى الحرب ، وسند الى أبى عبيدة بن الجراح
بأمور المال العام .

(٢٢) انظر : تخريج الدلالات السمعية / لابسى الحسن على بن محمد

- المعروف - بالخزاعى ص ٥٨٠ .

(٢٣) انظر : لمرجع السابق ص ٥١١ .

(٢٤) المرجع السابق ص ٥٢٣ .

- وفى عهد الخليفة الثانى عمر بن الخطاب - رضى الله عنه -
احتفظ لنفسه بالاشراف الكامل على مالية الدولة ، متحملا بذلك
مسئولية بيت المال - واستحدث لهذا الغرض وظائف مالية منها : -

- وظيفة العاشر : وهو الذى يقوم بأخذ عشور التجارة بعد
ما فرضت العشور فى عهده (٢٥) .

- وظيفة عامل الخراج : وهى وظيفة محلية توجد فى البلدان
التي سن عليها الخراج ، ويقوم العامل بجمع خراجها (٢٦) .

- وظيفة المصدق : وهى تدخل فى وظائف العاملين على الزكاة
الذين يفدون على الناس ويراجعون ما يملكونه من أموال ظاهرة
ويتحققون من صحة بياناتها عند جمع الزكاة .

- وظيفة الأقباض : وهى وظيفة تخص صاحب الجيوش الاسلامية
الذى كان يقبض الغنائم ويقوم بتسجيلها .

ولم يقتصر - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - على المسائل
العلية الخاصة ببيت المال العام ، بل امتد اختصاصه الى
مسئولى الاقاليم الاسلامية ، فكان يوضح لهم الطرق فى حل
المشكلات ، والفصل فيما يعرض عليهم من منازعات .

وقد كان كل مسئول مالى فى هذه الاقاليم ، مستقلا عن
الخليفة فى تصرفاته ، ومسئولا امامه شخصيا عن كل افعاله ،
بحيث يصبح النشاط المالى للدولة يسير فى خط تنظيمى واحد
من الرئاسة المركزية الى الولايات الاقليمية .

(٢٥) انظر : الخراج/لابى يوسف ص ١٣٥ ، الاموال لابی عبيد ص ٦٠٧ .
(٢٦) انظر : الخراج / لابی يوسف ص ٤٢ وما بعدها ، الاحكام السلطانية
للماوردى ص ١٤٨ الاستخراج لاحكام الخراج / لابن رجب ص ٦٢ ، الاموال /
لابى عبيد ص ٩٧ وما بعدها .

الأمر الذى أدى الى ارتباط جميع وظائف الدولة المالية ببعضها فى خط رئاسى واحد ، وخضوعهم جميعا لجهة واحدة هو الخليفة ، تتحدد مسئولياتهم المالية أمامه ، وهو المشرف عليهم والرقيب على تصرفاتهم . مما مكن هذا التنظيم ، الاشراف الكامل للخليفة على جميع أوجه النشاط المالى للدولة .

وكان لتطبيق اللامركزية للشئون المالية فى عهده سرى الله عنه - أسهاما كبيرا فى تدفق وتعبئة الموارد العامة للدولة ، حيث كان ما يجمع من أموال فى إقليم من الأقاليم الإسلامية ، يصرف عليه أولا فى سد احتياجاته ، وإذا ما تبقى بعد ذلك ، يودع فى بيت المال العام ، مما ساعد على ازدياد الحركة العمرانية فى الأمصار ، لأن أهالى هذه الأمصار لمسوا بأنفسهم أن ما يدفعونه من أموال للدولة ، يعود عليهم مباشرة ، وعلى إقليمهم فى هيئة خدمات ومشروعات عامة ،

وكان من وجوب العناية والاشراف على مالية الدولة فى الفكر الإسلامى ، التدقيق فى اختيار القائمين بالوظائف التنفيذية لمالية الدولة ، سواء القيادات الوسطى أو من بدونهم .

وفى هذا الصدد ، ينصح الامام أبو يوسف الخليفة هارون الرشيد فى اختيار المخلصين والأمناء على أموال الدولة من خلال فحص جيد لخلقهم وحسن عبادتهم ، فمن لا يخاف الله لا يخاف الناس .

يقول أبو يوسف : « ومري يا أمير المؤمنين باختيار رجل أمين ثقة ، عفيف ناصح ، مأمون عليك وعلى رعيته ، فوله جمع الصدقات فى البلدان . »

ومره فليوجه أقواما يرتضيهم ويسأل عن مذاهبهم وطرائقهم وأماناتهم يجمعون اليه صدقات البلدان (٢٧) .

ولما كان القائمون على الاموال العامة للدولة ، يقع بعضهم تحت اغراء المال ، فيختلسون جزءا منه ، أو يخفضون الضرائب عن الممولين نظير هدايا أو أموال تهدى لهم ، ولا يعصمهم من ذلك فى معظم الأحوال الا اتصافهم بالأمانة وحسن الخلق والكفاية .

وهذا هو ما اكده الامام الماوردى بقوله : « وأما كاتب الديوان وهو صاحب زمامه ، فالمعتبر فى صحة ولايته شرطان :

العدالة والكفاية .

فأما العدالة : فلأنه مؤتمن على حق بيت المال والرعية ، فإقتضى أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين .

وأما الكفاية : فلأنه سبأشر لعمل يقتضى أن يكون فى القيام به مستقلا بكفاية المباشرين (٢٨) » .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، وضع التنظيم المحكم لوظائف الدولة المالية ، وربط بعضها ببعض فى خط رأسى ، يخضع الجميع لجهة واحدة تتحدد أمامها مسئولياتهم ، ويسهل الاشراف والمراقبة الكاملة عليهم .

كما أهتم باختيار القائمين على مالية الدولة ، وكانت الوظائف للأصلح والأفضل قوة وأمانة وعلم ، فلا وساطة ولا شفاعة ولا قرابة ولا نسب ولا جاه ولا سلطان ، وإنما علم وأمانة وكفاية .

(د) مراقبة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى

لا يكفى أن ترسم الدولة سياسة رشيدة للمال العام ، وتعد له الخطة المحكمة ، وتنظم حركته ، وتعبأ موارده ، وترشد انفاقه ،

بال لابد من ان تضع النظم لرقابته وحمايته وصيانتته من الضياع
أو التلف .

وتتوسع النظم الرقابية وتعدد ، فمنها المراقبة الداخلية التي
تقوم على تنظيم العمل طبقا للأسس يصعب معها حدوث تلاعب فى
مالية الدولة .

ومنها نظم المراقبة الخارجية التى تتم بمعرفة هيئة أو شخص
خارجى على الاشخاص المنوط بهم ادارة مالية الدولة .

وقد تكون المراقبة قبل العمليات المالية للتأكد من سلامة
اجراءاتها .

وقد تكون بعد اتمام العمليات المالية للكشف عما يكون قد
اعتري التنفيذ من نقص أو اهمال أو اسراف أو ضياع لمالية الدولة .
كما وقد تعددت نظم المراقبة فى الوقت الحاضر من حيث طبيعتها .
فمنها رقابة مالية ، ومنها رقابة ادارية ومنها رقابة على درجة
الاداء وكفايته .

فهذه النظم الرقابية جميعها ، هدفها السير بالمال العام
لتحقيق أهدافه .

ولا شك فان الفكر المالى الاسلامى قد حوى جميع نظم
وأشكال المراقبة المالية للدولة فى الوقت الحاضر ، حيث تضمنت
مبادئه العامة ، وقواعده الكلية ، ونظمه المحكمة ، كافة أنواع
المراقبة المالية وزاد عليها ، وان كانت الأسماء مختلفة ، فهو
اختلاف تابع لاختلاف الأمكنة والأزمنة .

هذه المبادئ وتلك القواعد والنظم ، التى حواها الفكر المالى
الاسلامى كفيلة اذا تطبقت تطبيقا سليما بمعرفة المسلم الحقيقى

فى اى بيئة او عصر من العصور . أن تحقق أهدافها من صيانة المال العام ، والمحافظة عليه لتحقيق أهدافه .

فالمسلم الحقيقى ، نفسه هى الرقابة عليه ، عملا بقوله تعالى :
«يوم تشهد عليهم السنتهم وأيديهم وأرجلهم بما كانوا يعملون» (٢٩)

كما تنبعت من نفسه رقابة ذاتية تنبع من رقابته لله سبحانه وتعالى ، فتعصمه هذه الرقابة من أكل أموال الناس بالباطل ، فلا يرتشى ولا يخون ولا يحرض على الخيانة أو يسهل طريقها ، ولا تمتد يده الى المال بالتبذير أو التبيد أو السرقة أو الإهمال .

فاذا ما كان له اختصاص بمالية الدولة ، أدت هذه الرقابة الذاتية الى العمل على صيانة المال العام وحمايته من التلاعب والسرقة والاختلاس والضياع .

وفيما حواه الفكر المالى الاسلامى ، من النظم الرقابية فى الوقت الحاضر ، وهو ما يسمى المراقبة المالية العامة ، سواء كانت مراقبة سابقة : تمنع الانحراف قبل وقوعه ، وهو ما كان يقوم به الخليفة الثانى - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - من احصاء اموال الولاة قبل ولايتهم ، ليجعلها أساسا لمحاسبتهم فيما بعد ، اذا علم أنه قد خالطها زيادة غير شرعية تكون قد نتجت بسبب وظيفته ، وفى أثناء تقلده لها (٣٠) .

او كانت مراقبة لاحقة : للتأكد من أن ما حصل من الأموال العامة ، قد حصل بالحق ، وأنه قد وزع كذلك بالحق ، وأن الانفاق كان انفاقا رشيدا يحقق أقصى منفعة للدولة ، وهو ما كان

(٢٩) سورد النور : ٢٤ .

(٣٠) انظر : التراتيب الادارية / الكتانى ج ١ ص ٢٦٩ وما بعدها .

فتوح البلدان للبلاذرى ص ٢٥٠ وما بعدها ، الاموال / لطفى عبيد س ٣٨٢ .

يقوم به الخليفة الثانى - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - عندما كان يسأل فى موسم الحج كل اهل بلد عن سيرة واليهم ، كى يطمئن بنفسه على حسن ادارته للأمور المسلمين ، ومنها الأموال العامة ، وضمانا لوصول هذه الأموال الى بيت المال ، وعدم استئثار بعض الولاة بجزء منها (٣١) .

كما كان - رضى الله عنه - يأمر ولاة الأموال عند عودتهم الى المدينة المنورة - عاصمة الدولة الاسلامية - أن يدخلوها نهارا ولا يدخلوها ليلا ، حتى لا يحتجزوا من الاموال شيئا (٣٢) ويراهم ويراقبهم المسلمون عند دخولها - كى تحقق المراقبة الشعبية .

ولقد حاسب - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - الولاة على الزيادة فى أموالهم ، فحاسب بعض الصحابة - رضى الله عنهم - حاسب أبى هريرة ، وعمرو بن العاص ، وخاله بن الوليد وغيرهم (٣٣) .

وبالنسبة لمراقبة الأداء : من أجل طهارة الأموال والحصول عليها بالحق ، فلا يحصل بيت المال على أموال من الرعية بالباطل ، ولا يأكل الممول الأموال العامة بالباطل ، فليس المهم أن تزيد الأموال العامة فقط ، ولكن المهم أن تكون جبايتها بالعدل وبغير ظلم يقع على الممولين تمشيا مع قوله تعالى : « ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل » (٣٤) .

(٣١) انظر : الأموال / لابی عبید ص ٣٨١ وما بعدها ، فتوح البلدان / للبلاذرى ص ٢٥٠ وما بعدها .

(٣٢) انظر الادارة فى الاسلام / محمد كرد على ص ٣٤ وما بعدها .

(٣٣) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٣

وبعدها ، وفتوح البلدان للبلاذرى رقم ٩٥٣ ، جامع البيان عن تأويل أى القرآن تفسير الطبرى - ج ٥ ص ٢٠ وما بعدها .

(٣٤) سورة البقرة / ١٨٨ .

وحول مراقبة الأداء يقول رسول الله - ﷺ - : «... فان اجابوك الى ذلك ، فأعلمهم أن عليهم صدقة أموالهم فان أقروا بذلك ، فخذ منهم ، اتق كرائم أموالهم ، وإياك ودعوة المظلوم ، فانه ليس بينها وبين الله حجاب » (٣٥) .

كما تضمن الفكر المالى الاسلامى ، انواعا أخرى من الرقابة خاصة الرقابة السياسية، كما حدث فى عهد الخليفة الأول - أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - مع مانعى الزكاة ، وكما حدث مع الخليفة الثانى - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - عند استطلاعه رأى الصحابة - رضى الله عنهم - فى فرض الخراج والعشور ، وبعض المسائل المالية الأخرى .

ولم يكتف الفكر المالى الاسلامى بهذه الأنواع من المراقبة ، بل وضع عقوبات وجزاءات كفيلة بردع من يرتكب مخالفات مالية للدولة .

ففى عقوبة مانعى الزكاة ، التى يتولاها الحاكم أو ولى الأمر - جاء قوله - ﷺ - : « من أعطاها مؤتجراً فله أجره ، ومن منعها فانا آخذوها وشطر ماله » (٣٦) .

وكان موقف الخليفة الأول موقفا تاريخيا فذاً ، فلم يقبل التفرقة أبداً بين الصلاة وبين الزكاة ولم يقبل التهاون فى أداء الزكاة وقال : « والله لأقاتلن من فرق بين الصلاة والزكاة ، فان الزكاة حق المال ، والله لو منعونى عناقاً كانوا يؤدونها لرسول الله لقاتلتهم على منعها » (٣٧) .

(٣٥) انظر : نيل الأوطار / للشوكانى ، ج ٤ ص ١١٥ وما بعدها .

(٣٦) . انظر : الكلام على الحديث فى نيل الأوطار ، ج ٤ ص ١٣٢

وما بعدها .

(٣٧) انظر المرجع السابق ، ج ٤ ص ١١٩ وما بعدها .

وفى عقوبة الممتنعين عن أداء الجزية يقول أبو يوسف : « لا يضرب أحد من أهل الذمة فى استيذائهم الجزية ، ولا يقاموا فى الشمس ولا غيرها ، ولا يحمل عليهم فى أبدانهم شيء من المكاره ، ولكن يرفق بهم ويحبسون حتى يؤدوا ما عليهم ولا يخرجون من الحبس حتى تستوفى منهم الجزية » (٣٨) .

وفى عقوبة الممتنعين عن أداء الخراج ، إذا لم يؤد من على الأرض من أهل الذمة ما عليهم من خراج . اجبروا على ذلك لأنه حق بيت المال ، فاذا أصروا على عدم الأداء أجلوا عنها .

وفى عقوبة سرقة واختلاس الأموال العامة ، عقوبة تعزيرية ما يوازى قيمة العشور .

وفى عقوبة سرقة واختلاس الأموال العامة ، عقوبة تعزيرية حسب ما يراه ولى الأمر فى الجريمة وظروفها ، وكان منها الضرب والحبس ومقاسمة ماليته أو مصادرتها لبيت مال المسلمين .

فضلا عن ذلك ، فهناك عقوبة اخروية تنتظر الذين يخونون ويحصلون على المال العام للدولة بدون وجه حق ، عملا بقوله تعالى : « انما السبيل على الذين يظلمون الناس ويبغون فى الأرض بغير الحق أولئك لهم عذاب اليم » (٣٩) .

وقوله تعالى : « يا أيها الذين آمنوا لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل الا ان تكون تجارة عن تراض منكم ولا تقتلوا انفسكم ان الله كان بكم رحيمًا » ومن يفعل ذلك عدوانًا وظلمًا فسوف نصليه نارا وكان ذلك على الله يسيرا » (٤٠) ، كما سيحيط برعايتهم

(٣٨) انظر : الخراج ، ص ٨٠ .

(٣٩) سورة الشورى : ٤٢ .

(٤٠) سورة النساء : ٢٩ ، ٣٠ .

يوم القيامة ما سرقوه أو اقتنوه بغير حق من أموال الدولة .
مصادقا لقوله ﷺ : « والذي نفس محمد بيده ، لا يأتى أحد منهم
بشيء الا جاء به على رقبته يوم القيامة ، ان كان بغيراً له
رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاه تيعر ، ثم رفع يديه حتى
رأينا عفزة ابطينه ، ثم قال : اللهم هل بلغت ، اللهم هل
بلغت ؟ » (٤١) .

وبعد : فالفكر الاسلامي ، يركز على ركائز روحية تستمد
قوتها من العقيدة التي تبعث الضمير الانساني وتوقظه ،
فتنعكس آثاره على سلوك الفرد والمجتمع .

اذ ان مفهوم الادارة المالية للدولة في الفكر الاسلامي ،
مرتبط بأخلاقيات وقيم المجتمع الاسلامي ، وملتزم بالمتغيرات
الاقتصادية للدولة ، وقائم على اشباع حاجيات الفرد ، ومتمسك
بالنظام وتحديد المسؤوليات ، ومحترم للسلطة الشرعية والهيكل
التنظيمي للدولة .

هذا ولما كانت الادارة المالية للدولة في الفكر المالي الاسلامي
كما عرفها الامام الماوردي هي : « تقدير العطايا وما يستحق في
بيت المال ، من غير اسراف ولا تقتير ، ودفعه في وقت لا تقديم
فيه ولا تاخير » (٤٢) .

فوظيفة الادارة المالية للدولة تشمل ادارة الاموال من
ناحيتين :

- ١ - الحصول على المال من مصادره المشروعة (الموارد) .
- ٢ - انفاق المال بما يحقق اهداف الدولة (المصارف) .

(٤١) انظر : الاموال لأبي عبيد ، ص ٣٧٧ . والخراج لأبي يوسف ،

ص ٨٢ .

(٤٢) الاحكام السلطانية ، ص ١٦ .

ويرتبط بهاتين الناحيتين ، القائمون على المالية العامة للدولة
ودور الخزائنة العامة للدولة - حقوقها والتزاماتها - وأخيراً مراقبة
مالية الدولة - جباية وانفاقاً - .

وعلى ضوء هذا المفهوم للإدارة المالية للدولة سنتناول بالقدر
الذى يسمح به الفكر المالى الإسلامى عند بعض مفكرى الإسلام فى هذا
الصدد ، هذه الأمور الثلاثة ، مبتعدين عن الاطناب فى الشرح أو
التفصيل .

* * *

الباب الأول

القائمون على ادارة مالية الدولة

فى الفكر الاسلامى

(تمهيد) :

يلزم لمالية الدولة فى أى دولة من الدول ، أجهزة مالية تتبع وزارة المالية ، أو الخزانة العامة للدولة ، كما يلزم الأجهزة عمال يقومون بإدارتها ، سواء فى جمع الإيرادات ، أو إنفاق المصروفات .

وقد كان الأمر فى عصر رسول الله - ﷺ - يقوم على اختيار بعض الصحابة - رضوان الله عليهم - للقيام بأعمال جباية الإيرادات ، ثم يقدمونها للرسول - ﷺ - .

وكان الرسول - عليه الصلاة والسلام - يقوم باستخدامها فى أوجهها المشروعة يوم ورودها ، أو فى الأيام التالية ، بحيث لا يبقى لديه من الأموال ما يوجب إنشاء وحدات إدارية لمالية الدولة ، خاصة وأن الهدف الرئيسى للدولة الإسلامية حينذاك ، هو نشر الدعوة الإسلامية .

وكانت توجيهاته - ﷺ - إلى عمال الجباية تقوم على الالتزام بالأمانة والعدل فى أموال الدولة ، وعلى معاملة أصحاب الأموال بالرفق واللين .

وقد سار على هذا النهج - أبو بكر الصديق - رضي الله عنه - إلا أن الأمر اختلف فى أيام - عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - بسبب اتساع الدولة فى عهده - فأنشأ بعض الدواوين التى تنظم مالية

الدولة من إيرادات ونفقات ، الأمر الذى أصبح لازماً فيه تعيين
عمال لإدارة هذه الدواوين ، ممن تتوافر فيهم شروط خاصة أهمها
الأمانة والكفاءة في العمل ، مصداقاً لقوله تعالى : « ان خير من
استأجرت القوى الأمين » (١) .

ويتطور الزمن واتساع رقعة الدولة الإسلامية ، ازداد عدد
الدواوين ، وازدادت أهميتها وعدد القائمين عليها .

وكان القائمون على إدارة مالية الدولة ، مستقلين في عملهم ،
ليس لأحد عليهم سلطان الا ما جاء به القرآن الكريم والسنة النبوية
واجماع الصحابة - رضوان الله عليهم - فلا يعزلون بموت الامام ،
ولا يجوز عزل احدهم الا بسبب يوجب به ، وفى هذا ضمان كبير لحسن
تنظيم وإدارة مالية الدولة .

وفي ضوء ما تقدم سنتناول هذا الباب في فصلين :

- الفصل الأول : سياسة اختيار القائمين على إدارة مالية الدولة
- الفصل الثانى : اختصاصات القائمين على إدارة مالية الدولة

* * *

الفصل الأول

سياسة اختيار القائمين على ادارة مالية الدولة

(تمهيد) :

تقوم سياسة اختيار العاملين لوظائف الدولة ، في الفكر الاسلامي على مبدئين أساسيين هما : القوة والأمانة ، فمن أعلى مركز في الدولة الى أدنى موظف فيها ، لا بد أن يكون اختياره على أساس هذين المبدئين ، فلا يجوز أن يولى الوظائف العامة في الدولة الضعيف الخؤون .

ومرد القوة ، الى القدرة على ما يتولاها العامل من أعمال ، وهي تقدر في كل وظيفة بحسبها .

أما الأمانة ، فمردها الى عدم التفريط في شئون ما ولى عليه ومراقبة الله وخشيته والخضوع لشريعته .

وتأكيداً لمدى أهمية توافر القوة ، عند اختيار العمال لوظائف الدولة ، ما روى عن رسول الله - ﷺ - أنه قال لأبي ذر الغفاري عندما سأله الامارة : « يا أبا ذر انك ضعيف وأنها أمانة ، وإنها يوم القيامة خزي وندامة ، الا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها » (١) ، مما يدل على أن معيار الاختيار للأشخاص يتلاءم مع طبيعة العمل الذي سوف يوكل اليهم وتنفيذاً لقاعدة الأصلح قبل الصالح في التعيين للوظيفة العامة ، وليس اسنادها بمجرد طلبها ، أو محابة للصحابي الجليل أبي ذر الغفاري رغم منزلته عند رسول الله - ﷺ - .

(١) انظر : صحيح مسلم بشرح النووي ، المجلد الرابع ، ص ٤٨٩ .

وقد اعتبر اختيار العمال منذ نشأة الدولة الإسلامية ، من باب أداء الأمانات (٢) ، بحيث يجب على ولى الأمر أن يولى على كل عمل أصـلـح من يجده ، فان عدل عن الأصلح الى غيره مع عدم وجود ما يبرر ذلك يكون قد خان الله ورسوله والمؤمنين ، وقد قال تعالى : « يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا إماناتكم وأنتم تعلمون » (٣) .

وقد روى عن رسول الله - ﷺ أنه قال : « من ولى من أمر المسلمين شيئاً فولى عليهم رجلاً وهو يجد فيهم من هو أصـلـح منه فقد خان الله ورسوله وجماعة المؤمنين » (٤) .

وقال - ﷺ - : « ما من ولى يلى رعية من المسلمين فيموت وهو غاش لهم ، الا حرم الله عليه الجنة » (٥) .

وكان - ﷺ - لا يولى العمل لمن طلبه ، بل كان ذلك في الواقع سبباً لمنع التولية ، فروى أن رجلين دخلا عليه وسألاه الولاية فقال : « انا والله لا نولى على هذا العمل أحداً سألته ولا أحداً حرص عليه » (٦) .

وقد سار على هذا المنهج النبوى الشريف - الخلفاء الراشدون فى اختيار الولاة والعمال ، فكانوا لا يولون الا الأكفاء والأمناء والأصلح من غيرهم على القيام بالأعمال ، وكانوا يتحرون فى الاختيار والمفاضلة غاية جهدهم ، ولا يستعملون من يطلب الولاية .

فكانت الوظائف للأصلح والأفضل قسوة وأمانة ، فلا وسسطة

(٢) انظر : السياسة الشرعية لابن تيمية ، ص ١٥ وما بعدها .

(٣) سورة الأنفال : ٢٧ .

(٤) انظر : المستدرك للحاكم النيسابورى ، ج ٤ ص ٩٣ .

(٥) انظر : صحيح البخارى ج ٩ ص ٨٠ ، وصحيح مسلم بشرح النووي -

المجلد الرابع - ص ٤٩٣ .

(٦) انظر : صحيح مسلم بشرح النووي - المجلد الرابع - ص ٤٨٧ .

ولا شفاعة ولا قرابة ولا نسب ولا جاه ولا سلطان ، وانما علم وأمانة وكفاية . لأن الوظيفة فى الفكر الاسلامى خدمة عامة تستهدف اشباع حاجيات المجتمع ، وليست مغنما يحظى بها من يتقرب الى الاحكام ، أو يتنودد اليهم ، ولذا لم تكن لمن يسألها ، بل كانت لمن يستحقها :

وعلى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الفصل فى مبحثين : -

الأول : طرق تعيين القائمين على ادارة مالية الدولة .

الثانى : شروط القائمين على ادارة مالية الدولة .



المبحث الأول

(طرق تعيين القائمين على ادارة مالية الدولة)

تشمل طرق تعيين القائمين على مالية الدولة في الفكر الاسلامي عدة أمور أهمها : من يملك سلطة تعيينهم ، وسياسة التعيين واجراءات التعيين ، وتحديد جهة العمل ومدته ، والأجر المفروض لهذه الوظيفة ، وأخيراً أسباب عزل العاملين من وظائفهم اذا اقتضي الأمر ذلك .

١ - من له سلطة تعيين العمال في وظائفهم ؟ : -

الحاكم بصفته نائباً عن الأمة ، وهو المشرف والمسئول عن القائمين على الادارة المالية للدولة ، فهو الذي يعينهم ويراقبهم ويحاسبهم ويعزلهم اذا اقتضي الأمر .

لأن مسئوليته لا تقتصر على أعماله فقط ، بل تمتد الى أعمال معاونيه ، فتصرفاتهم منسوبة اليه ومحسوبة عليه . ولذا أصبحت سلطة تعيينهم منوطة به ، أو ممن يفوضه لذلك من معاونيه .

وحول من له سلطة تعيين العمال للوظائف يقول الامام الماوردي واحد من ثلاثة : -

» ١ - اما من السلطان المستولى على كل الامور .

٢ - واما من وزير التفويض (١) .

(١) يقابل وزير التفويض ، منصب الوزير الاول ، أو رئيس الوزراء في الوقت الحاضر ، ولذا فالوزير التنفيذي لا يصح منه تعيين موظف الا بعد المطالبة وأخذ الموافقة من الحاكم أو من وزير التفويض .

٣ - وأما من عامل عام الولاية ، كعامل اقليم أو مصر عظيم يقلد في خصوص الأعمال عاملاً « (٢) .

ب - سياسة تعيين العمال :

تقوم سياسة تعيين القائمين على مالية الدولة على عدم التضخم الوظيفي . فلا يعين لهذه الوظائف إلاّ بالقدر الذى يحتاجه العمل فعلاً ، وإلاّ أدى ذلك الى فساد العمل ، وضياع أموال الدولة بغير حق ، ولا بد وأن يكونوا من ذوى الكفاءة بالنسبة للعمل الذى يتولونه ، وأن يكونوا من أهل الأمانة .

وحول هذه السياسة يقول الامام الماوردى : « وأن لا يستكثر من العمال ، ولا يستخلف على الرعية منهم ، إلاّ العدد الذى لا يجد منهم بداً ، فان فى الاستكثار منهم فوق الحاجة ضرراً من الفساد .

أولها : أنهم اذا كثروا كثرت ارزاقهم ومؤونهم على بيت المال ، فشغلت المال عن الأوجب الأولى والأحق الأخرى ، وأضررت ببيت المال .

الثانى : أنهم اذا كثروا كثرت مكاتبهم وكتبهم وكتب الأمناء عليهم والشكايات منهم والرجائح عليهم ، فشغل ذلك الملك عن كثير مما هو أولى وأحق وأجدراً وأخلق .

الثالث : أنهم اذا كثروا كانوا من اتفاق كلهم على الرشد والصلاح والأمانة والصلاح والعفة والعفاف - أبعداً ، لأن الأمناء المختارين والكفاة المقدمين فى كل عصر وزمان ووقت

(٢) الأحكام السلطانية : ص ٢٠٩ ، يقابل عامل الولاية المحافظ فى

عصرنا الحالى .

وأوان - أعزّة قليلون ، فلا بد إذا كثروا من اختلاف
أحوالهم فى هذه المعانى والخصال التى يحتاج اليها
فيهم ومنهم .

فالواجب أن يشتغل منهم ما أمكن وتيسر وراج بهم العمل
وتقدر « (٣) » .

ج - اجراءات وقرارات تعيين الموظفين : -

اهتم الفكر الاسلامى باجراءات تعيين الموظفين ، بحيث لا يعين
منهم الاّ بعد المرور بمرحلة الاختبار فى الوظيفة لفترة من
الزمن ، فاذا أثبت الشخص جدارته بالعمل وأمانته فيه ، وحفظه
على مالية الدولة ، تم تثبيته فى الوظيفة ، والاّ فصل منها .

روى أن عمر بن الخطاب ، ولى رجلاً بلداً ، فوفد عليه
فجأة ، مدهناً حسن الحال فى جسمه ، عليه بردان .

فقال له عمر : أهكذا وليناك ؟ ثم عزله ودفع اليه غنيمات
يرعاها ، ثم دعا به بعد مدة ، فراه بالياً اشعث فى ثوبين
أطلسين (٤) ثم ذكر عند عمر بخير ، فردّه الى عمله . وقال :
كلوا واشربوا وادهنوا ، فانكم تعلمون الذى تنهون عنه (٥) .

وروى أن عمر بن الخطاب قال لأحد عماله : انى قد عينتك
لأبلك ، فان أحسنت زدتك ، وان أسأت عزلتك .

(٣) نصيحة الملوك : ص ١٩١ ، ١٩٢ .

(٤) الطلس : الوسخ من الثياب القديم .

(٥) انظر : الادارة فى الاسلام / محمد كرد على ص ١١٥ نقلاً عن الكامل /

للمبرد .

وكانت قرارات التعيين تصدر اما بالكلام - لفظاً - او باصدار
أمر كتابي مقرون بشواهد الحال .

وقد أشار الامام الماوردي الى ذلك بقوله : « فيما تصح به
التقليد ، فان كان نطقاً يلفظ به المولى صح به التقليد ، كما تصح
به سائر العقود .

وان كان عن توقيع لمولى بتقليده خطأ لا لفظاً ، صح التقليد
وانعقدت به الولايات السلطانية ، اذا اقترنت به شواهد الحال ، وان
لم تصح به العقود الخاصة اعتباراً بالعرف الجارى فيه . » (٦) .

وكان الغالب في القرارات تحمل خاتم الخليفة ، وتحتوى على
أمر تنصيبهم وتحديد سلطاتهم ومسئولياتهم ، وكان القرار لا يكتمل
إلا بإعلانه على جمهور المسلمين بقراءته على الملأ فى المسجد ، حتى
تعرف سلطات العمال وحدود هذه السلطات والصلاحيات .

كما كان يطلب من العمال عند تعيينهم تقديم قائمة بكل
ما يملكون من عقار ومال ، حتى تسهل مهمة المحاسبة والمساءلة
للعمال عن أية زيادة في ممتلكاتهم وثرواتهم التى قد تكون اسبابها
استغلال نفوذهم ومناصبهم .

وبذلك تكون هذه الاجراءات ، قد بلغت شأوا من الكفاءة
الادارية والحفاظ على مالية الدولة .

د - تحديد جهة ونوع ومدة العمل :-

يلزم لحسن سير العمل ، ضرورة تحديد الجهة التى يعمل فيها
العامل ونوع العمل الذى يقوم به ، والعلم الدقيق بمهام وظيفته من

(٦) الأحكام السلطانية : ص ٢١١ ، ٢١٢ .

حقوق وواجبات ، مع بيان مدة العمل الذى يتولاه العامل ، من حيث
الفترة الزمنية ، أو الارتباط بالانتهاء من العمل المسند اليه ، أو اطلاق
مدة الوظيفة دون ارتباط بمدة ولا عمل .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى فى شأن تحديده جهة
ونوع العمل : « العمل الذى تقلده - أى الموظف - يعتبر فيه ثلاثة
شروط : -

أحدها : تحديد الناحية بما تتميز به عن غيرها .

الثانى : تعيين العمل الذى يختص بنظره فيه من جباية أو خراج
أو عشر .

الثالث : العلم برسوم العمل وحقوقه على تفصيل ينتفى عنه الجهالة .

فاذا استكملت هذه الشروط الثلاثة فى عمل ، علم به المولى
والمولى صح التقليد ونفذ « (٧) .

وحول تحديد مدد العمل يقول الامام الماوردى : « زمان النظر
لا يخلو من ثلاثة أحوال : -

أحدها : أن يقدره بمدة محصورة الشهور أو السنين ، فيكون تقديرها
بهذه المدة مجوزاً للنظر فيها ، ومانعاً من النظر بعد
انقضائها .

الثانية : أن يقدر بالعمل ، فيقول المولى فيه ، قد قلدتك خراج ناحية
كذا فى هذه السنة ، أو قلدتك صدقات بلد كذا فى هذا
العام فتكون مدة نظره مقدرة بفراغه عن عمله .

الثالثة : أن يكون التقليد مطلقاً ، فلا يقدر بمدة ولا عمل فيقول فيه :
قد قلدتكم خراج الكوفة ، أو أعشار البصرة ، أو حماية
بغداد . . . » (٨) .

هـ - سياسة الأجور :

تقوم سياسة الأجور في الفكر المالى الاسلامى ، بتحديد الأجر
بما يتناسب وإلأعباء الوظيفة ، وحجم العمل ، وأن يتحدد الأجر للعامل
قبل أن يقوم بمهام وظيفته ، وأن يدفع الأجر بسجدة فراغ العامل
من عمله . فقد قال رسول الله - ﷺ - : « أعطوا الأجير أجره قبل
أن يجف عرقه » (٩) .

كما يرى الفكر الاسلامى ، أن يكون الأجر بقدر العمل تمشياً
مع قوله تعالى : « ولكل درجات مما عملوا ، وليوفىهم أعمالهم وهم
لا يظلمون » (١٠) ، مع مراعاة ما يكفى أسرة العامل وإحتياجاته
المعيشية ، خشية الانزلاق الى استغلال مالية الدولة - عملاً بقوله -
ﷺ : « من ولى لنا شيئاً ، فلم تكن له امرأة فليتزوج امرأة ، ومن لم
يكن له مسكن فليتخذ مسكناً ، ومن لم يكن له مركب فليتخذ مركباً ،
ومن لم يكن له خادم فليتخذ خادماً ، فمن اتخذ سوى ذلك : كنزاً ،
أو ابلاً ، جاء الله به يوم القيامة غلاً أو سارقاً » (١١) .

كما راعى الفكر الاسلامى مستوى غلاء المعيشة في البلد الذى يقيم
فيها العامل ، لأن الغرض من الأجر ، أن يفى بمتطلبات الحياة

(٨) الأحكام السلطانية : ص ٢١٠ .

(٩) رواه ابن ماجه عن ابن عمر ، انظر : سبل السلام / للصنعانى ، ج ٣
ص ١٠٧ ، والترغيب والترهيب / للمنذرى ، ج ٣ ص ٥٨ .

(١٠) سورة الاحقاف : ١٩ .

(١١) انظر : الاموال / لأبى عبيد ، ص ٣٧٦ ، ٣٧٧ .

الضرورية ، حتى لا يضطر العامل الى اللجوء الى الأساليب غير المشروعة لتكملة نفقته ونفقة عياله .

وبحول احتياجات العامل المعيشية ومراعاة مستوى معيشة البلد الذى يقيم فيه ، يقول الامام الماوردى : « تقدير العطاء معتبر بالكفاية ، حتى يستغنى بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة (أى أهل البلد) .

والكفاية معتبرة من ثلاثة أوجه : -

أحدها : عدد من يعوله من الذرارى ...

الثانى : عدد ما يرتبطه من الخيل والظهر ...

الثالث : الموضع الذى يحله فى الغلاء والرخص .

فيقدر كفايته فى نفقته وكسوته لعامه كله ، فيكون هذا المقدر فى عطائه ، ثم تعرض حاله فى كل عام ، فان زادت رواتبه الماسة زيد وان نقصت نقص « (١٢) .

ز - اسباب عزل القائمين على مالية الدولة : -

لا يكفى لتحقيق خضوع أعمال وتصرفات القائمين على مالية الدولة أن يقوم الرئيس الادارى بواجب الاشراف والارشاد والتوجيه على مرؤوسيه ، وانما يجب عليه مراقبتهم بلا تقصير ، ومحاسبتهم بدقة عن أعمالهم وتصرفاتهم .

ولما كانت الأمانة شرط أساسى فيما يتولى مالية الدولة ، فان الخيانة هى من أهم أسباب عزل القائمين على مالية الدولة ، كما أن

قبولهم الهدايا وقت توليهم لوظائفهم تعد رشوة يعاقب عليها الاسلام وتكون سبباً لعزلهم من وظائفهم .

فقد كان حكام المسلمين يتابعون عمالهم ، ويكشفون أحوالهم ويحاسبونهم على تصرفاتهم . عملاً بقوله - ﷺ - : « من استعملناه منك على عمل فكتمنا مخيطاً فما فوقه ، فهو غلول يأتي به يوم القيامة » (١٣) .

وكان - ﷺ - يمنع الهدايا التي تقدم للولادة ويصادرهما فقد ولى ابن اللتيبة الأزدي ، على جمع الصدقات ، وعندما جاء قال : هذا لكم وهذا أهدي الىّ .

فقال الرسول - ﷺ - : « ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله ، فيقول هذا لكم وهذا أهدي الىّ ، فهلا جلس في بيت أبيه أو أمه ، فينظر أيهدى إليه أم لا ؟ والذي نفسي بيده لا يأخذ منه شيئاً الا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبتة ، ان كان بغيراً له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاة تيعر ... » (١٤) .

وحول أسباب عزل العمال بسبب الخيانة يقول الامام الماوردي : -
« ان يكون العزل بسبب دعا اليه ، وأسبابه ثمانية أوجه : -

أحدها : ان يكون سببه خيانة ظهرت منه ، فالعزل من حقوق السياسة ، مع استرجاع الخيانة ، والمقابلة عليها بالزواج المقومة ، ولا يؤخذ فيها بالظنون والتهم ، فقد قيل : من يخن يهن » (١٥) .

(١٣) انظر : الطبقات الكبرى / لابن سعد الواقدي ج ٧ ص ١٧٦ ، الأموال لأبي عبيد ص ٣٧٨ .

(١٤) انظر : صحيح مسلم بشرح النووي - المجلد الرابع - ص ٤٩٨ ، الأموال لأبي عبيد ص ٣٧٧ .

(١٥) قوانين الوزارة : ص ١١٩ .

(٤ - الادارة المالية للدولة)

وحيول العزل بسبب الرشوة ، يقول الامام الماوردي :
« ولا يجوز للعامل أن يأخذ رشوة أرباب الأموال ولا يقبل هداياهم . »

قال رسول الله - ﷺ - : « هدايا العمال غلول » . والفرق بين
الرشوة والهدية : أن الرشوة ما أخذت طلباً ، والهدية ما بذلت
عفواً » (١٦) .

وهناك أسباب أخرى غير الخيانة والرشوة لعزل القائمين على
على مالية الدولة ، منها عدم الكفاءة أو اختلال في العمل أو ضعف
في الشخصية ، أو وجود من هو أكفأ منه .

وفي هذا يقول الامام الماوردي : « أن يكون العزل لسبب دعا
اليه وأسبابه ... منها : -

- أن يكون سببه ، عجزه وقصور كفايته ، فالعمل بالعجز
مضاع ...

ثم روعى عجزه بعد عزله ، فإن كان لثقل ما تقلده من
العمل ، جاز أن يقلد ما هو أسهل ، وإن كان لقصور منته
وضعف حزمه ، لم يكن أهلاً لتقليد ولا عمل .

- أن يكون السبب اختلال العمل من عسفه أو جزفه ، ... (١٧)
والوزير المقلد فيه بين خيارين : -

أما أن يكون بعزله بغيره ، وأما أن يكفه عن عسفه وجزفه .

(١٦) الأحكام السلطانية : ص ١٢٥ ، وانظر : موضوع هدايا العمال
والاحاديث الدالة على سبب عزل العامل بسبب الرشوة في كتاب الخراج
لابن يوسف ، ص ٨١ ، ٨٢ .
(١٧) جزف العمل : أي خرقه .

- أن يكون سببه انتشار العمل به من لينه وقلة هيئته . . . والوزير
المقلد فيه بين خيارين : -

أما أن يعزل بمن هو أقوى وأهيب ، وأما أن يضم إليه من تتكامل
به القوة والهيبة ، وخياره فيه معتبر بالأصلح .

- أن يكون سببه وجود من هو أكفأ منه ، فيراعى حال الأكفأ (١٨) .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، راعى فى اختيار القائمين
على مالية الدولة ، الالتزام بالدين والأمانة والكفاءة ، والبعث عن
الوساطة فى طلب السعى لطلب هذه الوظائف ، لأنها من الخدمة
العامّة للدولة ، وليست مغنما يسعى اليه كل من يتقرب الى الحكام
ليسالها .

* * *

المبحث الثاني

شروط القائمين على ادارة مالية الدولة

تمهيد :

وضع الفكر الاسلامى شروطا فيمن يتولى وظائف الدولة ، منها شروط عامة يجب توافرها فى جميع الوظائف ، وعلى جميع المستويات ، ومنها شروط خاصة يجب توافرها فى بعض الوظائف .

وتشمل الشروط العامة : القوة والأمانة والكفاءة ، فى كل الوظائف سواء منها العليا أو الاشرافية أو التنفيذية مع تفاوت فى أهميتها النسبية .

فبعض الوظائف يكفى فيها قوة الاحتمال ، وبعضها تتطلب قوة جسمانية اكثر من غيرها ، وبعضها يحتاج الى امانة مطلقة - وهى الوظائف الخاصة التى تتصل باموال الدولة - حيث يجب التحرى لمن يرشح لها مرة ومرات قبل تعيينه ، على عكس الوظائف الأخرى - الكتابية وغيرها - فيكفى ان يكون الموظف أميناً على اسرار مهنته ومهام عمله .

وحول الشروط التى ينبغى توافرها فيمن يتولى الوظائف فى الدولة ، وخاصة القائمين على ادارة مالية الدولة ، يقول الامام الماوردى : « فمن الخصال التى يحتاج الى أن تعم الجميع - الدين والعقل والأمانة والكفاية والاستقلال بما يعصب به ويفوض اليه .

فمن لم يكن له دين يحجزه عن ارتكاب الخيانة ، كانت الأمانة منه معلقة برغبة حاضرة أو رهبة معجلة ، ولا يبعد أن تزول معهما اذا زالتا ، وتميل معهما اذا مالتا ، وربما حمله سوء العادة على مخالفة شرائط الرغبة والرهبة ، وتعدى حدودها والاستخفاف بها ،

واذا لم يكن له امانة خان ، واذا خان فى مثل هذه الامور فربما عاد
بضرر شامل أو فساد مستأصل .

واذا لم يكن عاقلا ، فربما أراد أن ينفع فيضر ، وأن يحفظ
فيضيع ، ويزين فيشين ، ويحسن فيقبح .

واذا لم يكن فيه كفاية بما فوض اليه وعُصِبَ به (أى كلف
به) ضاع الأمر وانتشر .

ثم من هؤلاء - أى الموظفين - من يجب أن يكون الغالب عليه
فى أبواب فضائله الأصالة ، وحسن التدبير والتقدير ، وجودة
القريحة والبديهة ، وحسن الاستدلال بالشاهد على الغائب وبالماضى
على الآتى ، وهم لكل باب من الرسوم السلطانية .

ومنهم من يحتاج منه الى فضل معرفة بالحساب وعمل الدخل
والخرج وهم الوكلاء وجباة الأموال من الكتاب ...

فعلى حسب ذلك أن يختار الملك "وَلَاةَ أَعْمَالِهِ" ، وجباة أمواله ،
وليعلم أنه لن يجد من يكمل بكل فضيلة ، ويبرز فى كل منقبة ...

ولكنه يختار لكل عمل هو الأصلح له والأسد لمسدته ، وإن كان فيه
تخلف أو تقصير من جهات أخرى ، فإنه لا يجد مهذباً لا عيب فيه ،
وكاملاً لا نقص معه ، واذا لم يستعمل ذوى المعاييب ضاعت الأمور
وتعطلت ... (١) .

وهكذا نرى أن هذه الشروط ، لا يجوز تعميمها ، فكل له
تخصص برز فيه واشتهر به وعرف ، فيختار الأمثل فالأمثل فى كل
منصب بحسبه ، فاذا لم يوجد من تتوافر فيه الشروط ، عين خير
الموجودين ، لأنه لا تكليف بغير المستطاع ، يقول تعالى : « فانتقوا

الله ما استظعتم « (٢) وقال عز وجل : لا يكلف الله نفسا
الا وسعها « (٣) .

ولما كان القائمون على مالية الدولة ، يقع بعضهم تحت اغراء
المال ، فيختلسون جزاء منه ، او يخففون الضرائب عن الممولين
نظير هدايا او رشاوى تقدم لهم ، ولا يعصمهم من ذلك فى معظم
الأحوال الا اتصافهم بالأمانة وحسن الخلق والكفاية .

يؤكد الامام الماوردى هذا بقوله : « وأما كاتب الديوان وهو
صاحب زمامه ، فالمعتبر فى صحة ولايته شرطان : العدالة والكفاية

فأما العدالة : فلأنه مؤتمن على حق بيت المال والرعية ،
فاقتضى أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين .

وأما الكفاية : فلأنه مباشر لعمل يقتضى أن يكون فى القيام به
مستقلا بكفاية المباشرين « (٤) .

هذا وبجانب الشروط التى وضعها الفكر الاسلامى ، فيمن يتقصد
الوظائف عموما ، والوظائف المالية على وجه الخصوص ، فقد وضع
شروطا أخرى لمن يقوم بجمع الايرادات ، وانفاق المصروفات .

اولا - شروط تعيين القائمين على جمع الايرادات :

اوضح الفكر المالى الاسلامى ، بنظيرته الواقعية ، ما ينبغى
توافره فيمن يتولى جمع موارد الدولة المالية ، وترجم هذه الشروط
الامام الماوردى بقوله : « وأما شروط التقليد على مباشرة دخلها ،
فخمسة شروط .

(٢) سورة التغابن - ١٦ .

(٣) سورة البقرة - ٢٨٦ .

(٤) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ .

- أحدها : أن يكون مطبوعا على العدل ، لينصف وينتصف .
- الثانى : أن يكون متدينا بالأمانة ليستوفى ويوفى .
- الثالث : أن يكون كافيا ، ليضبط بكفايته ولا يضيع لعجزه .
- الرابع : أن يكون خبيرا بعمله ، يعرف وجوه موارد ، وأسباب زيادته .

الخامس : أن يكون رفيقا بمعاملته ، غير عسوف « (٥) » .

فأين موقعنا الآن من هذه الشروط ؟؟ والتي ولا شك تعتبر دستورا فى اختيار من يتولى هذه الوظيفة الهامة فى الدولة .

وبالرغم من هذه الشروط الخاصة فى تقليد القائمين على جمع الإيرادات عموما ، فإن هناك مهام وشروط أخرى فيمن يتولى جمع الزكاة أو الفىء أو الخراج .

(١) مهام وشروط القائمين على جمع الزكاة :

اشترط الفكر المالى الاسلامى فيمن يقوم بجمع الزكاة شروطا تعتبر دستورا يهتدى به عند تعيين الموظفين لادارة مالية الدولة .

وحول هذه الشروط يقول ابو يوسف للخليفة هارون الرشيد « ومر يا امير المؤمنين باختيار رجل ، أمين ، ثقة ، عفيف ناصح ، مأمون عليك وعلى رعيتك ، فوله جمع الصدقات فى البلدان .

ومره فليوجه فيها اقواما يرتضيهم ، ويسأل عن مذهبهم وطرائقهم واماناتهم ، يجمعون اليه صدقات البلدان .

فاذا جمعت اليه ، أمرته فيها بما أمر الله جل ثناؤه به ،
فأفذه « (٦) » .

وقد أوضح الامام الماوردي الفرق بين شروط نوعين ممن يعينون
لهذه الوظيفة ، وهما : عمال التفويض وعمال التنفيذ مبينا بذلك
مهام والتزام كل منهما في مجال اختصاص وظيفته فيقول : « والشروط
المعتبرة في هذه الولاية : ان يكون حرا ، مسلما ، عادلا ، عالما
بأحكام الزكاة ان كان من عمال التفويض » .

وان كان منفذا قد عينه الامام على قدر يأخذه ، جاز ان
لا يكون من اهل العلم بها ...

فاذا ولى الصدقات من عمال التفويض : اخذها فيما اختلف
الفقهاء فيه على رايه واجتهاده ، لا على اجتهاد الامام ، ولا على
اجتهاد ارباب الأموال ، ولم يجز للامام ان ينص له على قدر
ما يأخذه .

وان كان من عمال التنفيذ : عمل فيما اختلف فيه على اجتهاد
الامام ، دون ارباب الأموال ، ولم يجز لهذا العامل ان يجتهد ، ولزم
الامام ان ينص له على القدر المأخوذ ويكون رسولا في القبض ، منفذا
لاجتهاد الامام « (٧) » .

(٦) الخراج : ص ٨٠ .

(٧) الاحكام السلطانية : ص ١١٦ ، والفرق بين عامل التفويض وعامل
التنفيذ ، ان عامل التفويض : هو من يفوضه الحاكم بتدبير الأمور برأيه
وامضائها على اجتهاده ، ويعتبر في تقليده شروط الامامة ، وان يكون من
اهل الكفاية فيما وكل اليه من الأمور الهامة بالدولة - كاسرى الحرب أو
الخراج .

أما عامل التنفيذ : فشروطه أقل ، لأن النظر مقصور على رأى الامام
وتدبيره ، فهو وسط بين الامام وبين الرعايا انظر ذلك تفصيلا في كتاب
الاحكام السلطانية / للامام الماوردي ص ٢٢ وما بعدها .

كما أوضح الامام الماوردي ، مهام القائمين على الزكاة بعد تعيينهم لهذه الوظيفة ، فهل يناط اختصاصاتهم بجمعها وقسمتها ، أم بجمعها فقط ، أم يطلق له أمر التصرف . وذلك بقوله : « وله اذا قلدها ثلاثة احوال :

احدها : ان يقلد اخذها وقسمها ، فله الجمع بين الأمرين . . . والمقلد بهما بتأخير قسمها ماثوم ، الا أن يجعل تقليدها لمن ينفرد بتعجيل قسمها .

الثاني : ان يقلد اخذها وينهى عن قسمتها ، فنظيره مقصور عن الأخذ ، وهو ممنوع من القسم .

الثالث : ان يطلق تقليده عليها ، فلا يؤمر بقسمها ، ولا ينهى عنه ، فيكون باطلاقه محمولا على عمومته في الأمرين من اخذها وقسمها .

فصارت الصدقات مشتملة على الأخذ والقسم لكل واحد منهما حكم « (٨) .

(ب) شروط القائمين على جمع الفىء (بالمعنى العام) :

اشتراط الفكر المالى الاسلامى شروطا فيمن يتولى جمع الفىء ، ينبغي أن تتوافر فيهم عند تعيينهم ، تختلف هذه الشروط باختلاف اختصاصات ودرجات الوظيفة وعمومها أو خصوصها .

وحول هذه الشروط فيمن يتولى جمع العشور ، يقول ابو يوسف « اما العشور : فرأيت أن توليها قوما من اهل الصلاح ، والدين وتأمروهم أن لا يتعدوا على الناس فيما يعاملونهم به ، فلا يظلموهم

ولا يأخذوا منهم أكثر مما يجب عليهم ، وأن يمثلوا ما
رسمناه لهم « (٩) .

وحول الشروط فيمن يتولى جمع الجزية يقول أبو يوسف إن
يسندها « الامام الى رجل من اهل الصلاح فى كل مصر ، ومن اهل
الخير والثقة ممن يوثق بدينه وأمانته » (١٠) .

ويوضح الامام الماوردى شروط من يتولى جمع الفىء ، والتي
تختلف مهام وظيفته بحسب اختلاف ولايته بقوله : « وصفة عامل
الفىء مع وجود امانته وشهامته تختلف بحسب اختلاف ولايته فيه :
وهى تنقسم ثلاثة اقسام :

القسم الأول : أن يتولى تقدير أموال الفىء وتقدير وضعها فى
الجهات المستحقة منها - كوضع الخراج والجزية .

فمن شروط ولاية هذا العامل أن يكون حراً مسلماً مجتهداً فى
احكام الشريعة ، مضطرباً بالحساب والمساحة .

والقسم الثانى : أن يكون عام الولاية على جباية ما ستقر من
أموال الفىء كلها ، فالمعتبر فى صحة ولايته شروط الاسلام والحرية ،
والاضطراب بالحساب والمساحة ، ولا يعتبر أن يكون فقيهاً مجتهداً
لأنه يتولى قبض ما استقر بوضع غيره .

والقسم الثالث : أن يكون خاص الولاية على نوع من أموال الفىء
خاص ، فيعتبر ما وليه منها ، فإن لم يستعن فيه عن استنابة ،
اعتبر فيه الاسلام والحرية ، مع اضطرابه بشروط ما ولى من مساحة
أو حساب « (١١) .

(٩) الخراج : ص ١٣٢ .

(١٠) الخراج : ص ١٢٢ .

(١١) الاحكام السلطانية : ص ١٣٠ .

(ج) : شروط القائمين على جمع الخراج :

اشترط الفكر المالى الاسلامى شروطا ينبغى توافرها فيمن يتولى جمع الخراج ، تتمثل فى مجموعة صفات تتعلق بالكفاية العلمية والادارية والمالية ، فضلا عن الصفات الدينية والأخلاقية ، كى تستقيم مالية الدولة .

وقد وضع أبو يوسف هذه الشروط فى هيئة نصيحة تقدم بها الى الخليفة - هارون الرشيد قائلا فيها : « ورايت - أبقي الله أمير المؤمنين - أن تتخذ قوما من أهل الصلاح والدين والأمانة ، فتوليهم الخراج ، ومن وليت منهم ، فليكن فقيها عالما مشاورا لأهل الرأى ، عفيفا لا يطلع منه على عورة ، ولا يخاف فى الله لومة لائم ما حفظ من حق وادى من أمانة احتسب به الجنة ، وما عمل به من غير ذلك خاف عقوبة الله فيما بعد الموت ، تجوز شهادته ان شهد ولا يخاف منه جور فى حكم ان حكم .

فانك انما توليه جباية الأموال وأخذها من حلها ، وتجنب ما حرم منها ، يرفع من ذلك ما يشاء ويحتجن منه ما يشاء ، فاذا لم يكن عدلا ثقة أميناً ، فلا يؤتمن على الأموال » (١٢) .

ثم يؤكد أبو يوسف على صفة العدل التى يتحلى بها العامل على جمع الخراج فى زيادة الدخل للبلاد وعمارتها بقوله : « ان العدل وانصاف المظلوم وتجنب الظلم مع ما فى ذلك من الأجر يزيد به الخراج وتكثر به عمارة البلاد ، والبركة تكون مع العدل ، وتفقد مع الجور ، والخراج المأخوذ مع الجور تنقص به البلاد وتخرب » (١٣) .

ويفرق الامام الماوردى ، بين الالتزام بالشروط وعدم الالتزام

(١٢) الخراج : ص ١٠٦ .

(١٣) الخراج : ص ١١١ .

بها ، وأثر ذلك على السلطة والبلاد معا . بقوله : « عمال الخراج :
الذين هم جباة الأموال ، وعمار الأعمال ، والوسائط بينه - أى
الوالى - وبين رعيته ... »

فإن نصحوه فى أمواله ، وعدلوا فى أعماله ، توفرت خزائنه
بسعة الدخل ، وعمرت بلاده ببسط العدل ... »

وان خانوه ما اتجبهوه - أى جمعوه - من أمواله - وجاروا فيما
تقلدوه من أعماله ، نقصت موارده ، وخربت بلاده ، وتغير عليه
(لقلة دخله) أعوانه وأجناده ، وتولد منه ما يكون محل فساد ... »

والمعتبر فى أخيارهم - تعيينهم - أن يكون فيهم انصاف
وانتصاف ، وعمارة ، وخبرة ، ونزاهة ، لتدر "أموال الرعية وتتوفر
أموال السلطنة « (١٤) .

ثم يفرق الامام الماوردى ايضا ، بين نوعين من عمال الخراج ،
أحدهما يشترط فيه العلم والاجتهاد ، لأن عمله المنوط به يقتضى ذلك ،
والآخر لا يشترط فيه ذلك ، لأن عمله تنفيذى لا يحتاج الى أدوات
التقويم والتقدير ، بل يقتصر دوره على جمع الايرادات المقدرة
من جهة العامل الأول ،

وذلك بقوله : « وعامل الخراج ، يعتبر فى صحة ولايته : الحرية
والأمانة والكفاية . »

ثم يختلف حاله باختلاف ولايته .

- فإذا تولى وضع الخراج ، اعتبر فيه أن يكون فقيها من اهل
الاجتهاد .

- وان ولى جباية الخراج ، صحت ولايته ، وان لم يكن فقيها مجتهدا « (١٥) .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى اهتم اهتماما بالغاً بالشروط التى ينبغى ان تتوافر فيمن يتولى جمع الايرادات المالية للدولة والتى من أهمها : الدين ، والأمانة ، والكفاءة ، والعقل ، وحسن التدبير والتقدير ، والعفة ، والثقة ، وعلم الحساب بالدخل والخرج والرفق فى المعاملة ، وأن يكون من أهل الصلاح والعدل ، وجودة القريحة والبديهة .

ثانيا : شروط تعيين القائمين على نفقات الدولة

وضع الفكر الاسلامى شروطا فيمن يتولى امر النفقات العامة للدولة موضحا بذلك تحديد واجبات الوظيفة وحقوقها ، واختصاصات القائمين بها ، كى تسهم هذه النفقات فى نجاح تنفيذ الموازنة العامة للدولة وتحقيق الأهداف المرجوة منها .

وحول نفقات الزراعة واستصلاح الأراضى من أجل التنمية وزيادة الدخل ، يقدم أبو يوسف نصيحته فى ذلك مبينا الشروط التى ينبغى ان تتوافر فيمن يقوم بهذه الوظيفة فيقول : « ورأيت أن تأمر عمال الخراج اذا اتاهم قوم من أهل خراجهم ، فذكروا لهم أن فى بلادهم انهارا عادية قديمة ، وارضين كثيرة غامرة ، وانهم ان استخرجوا لهم تلك الانهار واحتقروها وأجرى الماء فيها عمرت هذه الأرضون الغامرة وزاد فى خراجهم ، كتب بذلك اليك فأمرت رجلا من أهل الخير والصلاح ، يوثق بدينه وأمانته ، فتوجهه فى ذلك حتى ينظر فيه ويسأل عنه أهل الخبرة والبصيرة به ، ومن يوثق بدينه وأمانته من أهل ذلك البلد ، ويشاور فيه غير أهل ذلك البلد

ممن له بصير ومعرفة (١٦) ، ولا يجرّ الى نفسه بذلك منفعة ، ولا يدفع عنها به مضرة .

فاذا اجتمعوا على أن فى ذلك صلاحا وزيادة فى الخراج امرت بحفر تلك الأنهار وجعلت النفقة على بيت المال « (١٧) » .

ثم يصرف أبو يوسف الشروط التى ينبغى أن يتحلى بها القائمون على هذه النفقة فيقول : « ولا يولى النفقة على ذلك إلا رجل يخاف الله ، يعمل فى ذلك بما يجب عليه الله ، عرفت أمانته وحمد مذهبه ولا تول من يخونك ويعمل فى ذلك بما لا يحل ، ولا يسعه أن يأخذ المال من بيت المال لنفسه ومن معه ، أو يدع المواضع المخوفة ويهملها ولا يعمل عليها شيئا يحكمها به ، حتى تنفجر فتغرق ما للناس من الغلات ، وتخرّب منازلهم وقراهم » (١٨) .

وحول شروط تعيين القائمين على نفقات الدولة ، بعد الشرطين الأساسيين وهما : الأمانة والكفاءة ، يضع الامام الماوردى شروطا خاصة لكل وظيفة فيقول : « وأما شروط التقليد على مباشرة خراجها - أى نفقات الدولة - يعد الأمانة التى هى مشروطة فى كل ولاية - أى وظيفة - فمعتبرة بأحوال الخرج .

وتنقسم ثلاثة أقسام :

أحدها : ما كان راتبا على رسوم - أى مرتبات - مستقرة - كأرزاق الجيش والحواشى ، فللتقليد عليه شرطان :

- معرفة مقاديرها .

- معرفة مستحقّيها .

(١٦) يستشير خبراء فى هذا المجال من غير تلك البلاد ، لدراسة الجدوى .

(١٧) الخراج : ص ١١٠ .

(١٨) الخراج : ص ١١٠ .

الثانى : ما كان عارضا من امور تقدمتها ، والناظر مأمور بها -
كالمصالح وحوادث النفقات .

فللتقليد عليه شرطان :

- وقوفها على الاوامر .
- معرفة اغراض الامر .

والثالث : ما كان عارضا ، فوض الى رأى الناظر ، ووكل الى
تقديره - كالمصالح والنفقات .

فللتقليد عليه ... يحتاج مع الأمانة الى ثلاثة شروط :

- ١ - معرفة وجوه الخرج ، حتى لا يصرف فى غير حق .
- ٢ - الاقتصار فيه ، حتى لا يقضى الى سرف ولا تقتير .
- ٣ - استصلاح الاثمان والاجور فى غير تحيف ولا غين « (١٩) .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، وضع شروطا فى القائمين
على نفقات الدولة من اجل التنمية والانتاج والانفاق الرشيد لتحقيق
سياسة الدولة المالية على وجهها المنشود .

* * *

الفصل الثانى

اختصاصات القائمين على ادارة مالية الدولة

تمهيد : ————— د :

لا شك أن تحديد واجبات الوظيفة وحقوقها ، واختصاصات القائمين بها من المسائل ذات الأهمية فى حسن ادارة سير العمل .

فشروع الاختصاص يؤدى الى الفوضى والتراخى ، كما يؤدى الى عدم امكان تحديد المسئولية عن الخطأ اذا وقع ، فضلا عن انه يؤدى الى افساد العمل وبطلانه .

وفى تحديد الاختصاص والمسئولية ، حرص على اجادة العمل وتحقيق للأهداف المرجوة من الوظيفة .

ولهذا اهتم الفكر المالى الاسلامى ، ببيان اختصاصات القائمين على ادارة مالية الدولة ، من حيث تحديد العمل مكانيا ونوعيا واجرائيا ووصفيا تحديدا تفصيليا ، حتى يتحقق هدف الاختصاص من ضبط تحصيل إيرادات الدولة وتوريدها الى بيت المال ، دون نقص أو تأخير ، وانفاقها فى مصاريفها وفقا لما يقضى به احكام الشرع . مع امكانية تحديد المسئولية ومراقبة السجلات والذخر فى شكاوى الأفراد .

وقد أوضح الامام الماوردى ، اختصاصات القائمين على مالية الدولة ، وقسمها الى ستة اختصاصات بقوله : —

« ١ — حفظ القوانين — (أى اصول الربط) — على الرسوم العادلة

من غير زيادة تتحيف - (أى تتظلم) - بها الرعية ، او نقصان
ينثلم به - (أى ينتقص به) - حق بيت المال ...

٢ - استيفاء الحقوق ، فهو على ضربين : -

(أ) استيفاؤها ممن وجبت عليه من العاملين ...

(ب) استيفاؤها من القابضين لها من العمال ...

٣ - اثبات الرفوع - (أى تسجيل ومراجعة ما يرفع اليه) -
فينقسم ثلاثة أقسام :

رفوع مساحة وعمل ، رفوع قبض واستيفاء ، رفوع خرج ونفقة .

٤ - محاسبة العمال ، ويختلف حكمها باختلاف ما تقلدوه ...

٥ - اخراج الأموال ... واعتبر فيه شرطان :

(أ) لا يخرج من الأموال إلا ما علم صحته ...

(ب) أن لا يبتدى بذلك حتى يستدعى منه ...

٦ - تصفح الظلمات ، فهو يختلف بسبب اختلاف التظلم ،
وليس يخلو من أن يكون المتظلم من الرعية او من العمال ... « (١) .

ولما كانت الادارة المالية الحديثة ، خصصت جهات لتحصيل
ايرادات الدولة ، وجهات أخرى لانفاقها .

فخصصت مصلحة الضرائب ، بتحصيل ضرائب رؤوس الأموال
المنقولة ، والأرباح التجارية والصناعية ، والمهن الحرة وغير ذلك .

وخصصت مصلحة الجمارك بتحصيل الضرائب الجمركية ،
وضرائب الانتاج - وغيرها .

(١) الأحكام السلطانية : ص ٢١٧ ، ٢١٨ .

وتولت مصلحة الأموال المقررة ، تحصيل الضرائب على الأتليان الزراعية والعقارات المبنية وغير ذلك .

فان الفكر المالى الاسلامى ، قد سبقها فى ذلك بقرون عديدة حيث فرق بين جمع الزكاة والموارد الأخرى للدولة ، وجعل لكل واحد منها ادارة خاصة بها .

كما فرق بين اختصاص القائمين على جمع الايرادات ، والقائمين على صرفها ، حرصا منه على ان تجمع الايرادات كاملة ، وتصرف فى الأوجه المشروعة والمخصصة لها .

وحول هذا المعنى يقول أبو يوسف فى وصيته للخليفة هارون الرشيد : « ومري يا أمير المؤمنين باختيار رجل أمين ثقة عفيف ناصح مأمون عليك وعلى رعيتك فوله جمع الصدقات فى البلدان ... »

فاذا جمعت اليه المرتبة فيها بما أمر الله جل ثناؤه به فانتذه ، ولا تولها عمال الخراج ، فان مال الصدقة لا ينبغى ان يدخل فى مال الخراج

ولا ينبغى ان يجمع مال الخراج الى مال الصدقات والعشور ، لأن الخراج فىء لجميع المسلمين ، والصدقات لمن سمى الله عز وجل فى كتابه « (٢) » .

كما يفرق الامام الماوردى بين القائمين بجمع الايرادات والقائمين بصرفها . فيقول : « أحدها : المقيمون باخذها وجبايتها ، الثانى : المقيمون بقسمتها وتفريقها ، من أمين ومباشر ومتبوع وتابع ... » (٣) .

وفى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الفصل فى مبحثين : -

- المبحث الأول : اختصاص القائمين على ايرادات الدولة .
- المبحث الثانى : اختصاص القائمين على نفقات الدولة .

(٢) الخراج : ص ٨٠ .

(٣) الأحكام السلطانية : ص ١٢٣ .

المبحث الأول

اختصاصات القائمين على إيرادات الدولة

فرق الفكر المالى الاسلامى بين اختصاصات القائمين على جمع إيرادات الدولة ، واخذ بمبدأ استقلال جمع كل إيراد على حدة بحيث لا يتولى جمع الزكاة من يتولى جمع الخراج ، لأن الخراج فىء لجميع المسلمين ، أما الزكاة فهى لمن سماهم الله فى كتابه الكريم (١) وحددها فى ثمانية اصناف .

(١) اختصاصات القائمين على جمع الزكاة : -

وحول هذه الاختصاصات ينصح ابو يوسف الخليفة بقوله : « فمر يا أمير المؤمنين العاملين عليها - (أى الزكاة) - بأخذ الحق واعطائه من وجب له وعليه . والعمل فى ذلك بما سنه رسول الله - ﷺ - ثم الخلفاء من بعده » (٢) .

ومن بين اختصاصات القائمين على جمع الزكاة يوضح الامام الماوردى نوعين من الاختصاصات بقوله : « وليس لوالى الصدقات نظر فى زكاة المال الباطن (٣) ، وأربابه - (أى اصحاب هذا المال) - أحق باخراج زكاته منه ، إلا أن يبذلها أرباب الأموال طوعاً فيقبلها منهم ويكون فى تفريقها عوناً لهم .

(١) الآية رقم ٦٠ من سورة التوبة « انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله . والله عليم حكيم » .

(٢) الخراج : ص ٧٦ .

(٣) المال الظاهر : هو ما لا يمكن اخفاؤه - كالزروع والثمار والمواشى - أما المال الباطن هو ما أمكن اخفاؤه من الذهب أو الفضة أو عروض التجارة .

ونظيره مختص بزكاة الأموال الظاهرة ، يؤمر أرباب الأموال
بدفعها إليه ... » (٤) .

وفى حالة توليته القيام بجمع الزكاة يوضح الامام الماوردي بأن
له ثلاث اختصاصات . بقوله : -

« وله اذا قلدها ثلاثة أحوال : أحدها : ان يقلد أخذها وقسمها
فله الجمع بين الأمرين ... »

الثانى : ان يقلد أخذها وينهى عن قسمتها ، فنظيره مقصور على
الأخذ ، وهو ممنوع عن القسم ...

الثالث : أن يطلق تقليده عليها ، فلا يؤمر بقسمها ولا ينهى
عنه ، فيكون باطلاقه محمولا على عمومته فى الأمرين من أخذها
وقسمها » (٥) .

(ب) اختصاصات القائمين على جمع الإيرادات الأخرى للدولة :

وحول اختصاص القائمين على جمع الإيرادات الأخرى للدولة
واستقلال كل مورد عن الآخر ، يقول أبو يوسف : « وكل ما أخذ
من المسلمين من العشور ، فسبيله الصدقة ، وسبيل ما يؤخذ من أهل
الذمة جميعا وأهل الحرب سبيل الخراج . »

وكذلك ما يؤخذ من أهل الذمة جميعا من جزية رعوسهم وما
يؤخذ من مواشى بنى تغلب ، فان سبيل ذلك كله سبيل الخراج يقسم
فيما يقسم فيه الخراج ، وليس هو كالصدقة » (٦) .

(٤) الأحكام السلطانية : ص ١١٣ .

(٥) الأحكام السلطانية : ص ١١٤ .

(٦) الخراج : ص ١٣٤ .

ويقول الامام الماوردي في اختصاص القائمين على تقدير الايرادات وجمعها . « ولاية عامل الفىء أحد ثلاثة : -

أحدها : أن يتولى تقدير أموال الفىء ، وتقدير وضعها في الجهات المستحقة منها ، كوضع الخراج والجزية ...

الثانية : أن يكون عام الولاية على جباية ما استقر من أموال الفىء كلها ...

الثالثة : أن يكون خاص الولاية على نوع من أموال الفىء خاص ، فيعتبر ما وليه منها ... » (٧) .

ثم يضيف الامام الماوردي اختصاصات أخرى لكفاية أداء وطرق تقدير زيادة الدخل من أجل التنمية . فيقول : « يجب أن يكون واضع الخراج بعده ، يراعى في كل أرض ما تحتمله ، فانها تختلف من ثلاثة أوجه يؤثر كل واحد منها في زيادة الخراج ونقصانه :

أحدها : ما يختص بالأرض من جودة يزكو بها زرعها ، أو رداءة يقل بها ريعها .

الثاني : ما يختص بالزرع من اختلاف أنواعه من الحبوب والثمار فمنها ما يكثر ثمنه ، ومنها ما يقل ثمنه ، فيكون الخراج بحسبه .

الثالث : ما يختص بالسقى والشرب ، لأن ما التزم المؤنة في سقيه بالنواضج والدوالي لا يحتمل من الخراج ما يحتمله سقى السيوح والأمطار ...

فاذا تقرر الخراج بما احتملته الأرض من الوجوه التي قدمناها راعى فيها أصلح الأمور من ثلاثة أوجه :

أحدها : أن يضعه على مسائح الأرض .

الثانى : أن يضعه على مسائح الزرع .

الثالث : أن يجعله مقاسمة .

- فان وضعه على مسائح الأرض ، كان معتبرا بالسنة الهلالية .

- وان وضعه على مسائح الزرع كان معتبرا بالسنة الشمسية .

- وان جعله مقاسمة كان معتبرا بكمال الزرع وتصفيته .

فاذا استقر على أخذه مقدر بالشروط المعتبرة فيه صار ذلك مؤابدا (أى نهائيا) لا يجوز أن يزداد فيه ولا ينقص منه ما كانت الأرضون على أحوالها فى سقيها ومصالحها ... » (٨) .

هذا وقد اشار الامام الماوردى الى مراعاة التقدير على الأرض الزراعية فى حالة تغير سقيها ومصالحها الى الزيادة أو النقصان بقوله : « فان تغير سقيها ومصالحها الى الزيادة أو النقصان فذلك ضربان : -

أحدهما : أن يكون حدوث الزيادة والنقصان بسبب من جهتهم - كزيادة حدثت بشق أنهار أو استنباط مياه ، أو نقصان حدث لتقصير فى عمارتها . . .

فيكون الخراج عليهم بحاله ، لا يزداد عليهم فيه لزيادة عمارتهم فيه ولا ينقص منه لنقصانها ، ويؤخذ بالعمارة لئلا يستديم خرابها فتعطل .

... وإذا كانت أرض الخراج لا يمكن زرعها في كل عام ، حتى
تزرع في عام وتزرع في عام آخر ، روعي حالها في ابتداء
وضع الخراج عليها ، واعتبر اصلح الأمور لأرباب الضياع والاهل الفيء
في خصلة من ثلاث :

- أما ان يجعل خراجها من الشطر من خراج يزرع في كل عام
فيؤخذ من المزروع والمتروك .

- وأما ان يمسح كل جريبين منها بجريب ، ليكون احدهما
للمزوع والآخر للمتروك .

- وأما ان يضعه بكماله على مساحة المزروع والمتروك ويستوفى
من أربابه الشطر من زراعة أرضهم .

وإذا كان خراج الزروع والثمار مختلفا باختلاف الانواع ،
فزرع أو غرس ما لم ينص عليه ، اعتبر خراجه بأقرب المتخصصات
به شيها ونفعا . . « (٩) .

كما وقد بين الامام الماوردي اختلاف آراء الفقهاء حول الأرض
غير المزروعة ، وكيفية تقدير الخراج عليها بقوله : « وخراج الأرض
إذا أمكن زرعها مأخوذ منها ، وإن لم تزرع - (وهذا مذهب
الشافعية والحنابلة) .

وقال الامام مالك : لاخراج على الأرض - (غير المزروعة) -
سواء تركها مختارا أو معذورا .

وقال الامام أبو حنيفة : يؤخذ منها أن كان مختارا ، ويسقط
عنها ان كان معذورا . « (١٠) .

(٩) الاحكام السلطانية : ص ١٥٠ ، ١٥١ .

(١٠) الاحكام السلطانية : ص ١٥٠ .

وعندما عسدد الامام الماوردي ، ما يدخل في اختصاصات ولاية
الامام من الامور العامة ، وجعلها عشرة ، ذكر من بينها امور تتعلق
بجمع الايرادات المستحقة على الافراد للدولة ، فقال : « والسابع :
جباية الفىء والصدقات على ما اوجبه الشارع نصا واجتهادا ، من غير
خوف ولا عسف » (١١) .

ومقتضى هذا أن يكون للدولة أجهزة ادارية لجمع ايرادات
الدولة . سواء ما كان يتعلق منها بالايرادات العامة للدولة -
(الى الخاصة بالموازنة العامة للدولة) أو ما يتعلق بايرادات الزكاة
(أى الموازنة المستقلة) حيث جعل من مصارف الزكاة سهم للعاملين
عليها .

* * *

البحث الثاني

اختصاصات القائمين على نفقات الدولة

من عناصر النفقة العامة في الفكر الاسلامي ، ان تخرج من ايدي المختصين من عمال المسلمين الذين لهم حق التصرف في المال العام للدولة ، باذن من الامام او نائبه .

ومن ناحية اخرى ، يجب ان يكون مصدر النفقة العامة - بيت المال - الخزانة العامة للدولة ، وان تنفق هذه في اشباع الحاجات العامة للدولة .

وقد عرّف الامام الماوردي عن ذلك بقوله : « وكل حق وجب صرفه في مصالح المسلمين ، فهو حق على بيت المال ، فاذا صرف في جهته صار مضافا الى الخارج من بيت المال ، سواء خرج من حرزه ، ام لم يخرج ، لان ما صار الى عمال المسلمين او خرج من ايديهم فحكم بيت المال جار عليه في دخله اليه وخرجه . » (١) .

(١) الفرق بين الانفاق العام للدولة ، والانفاق الخاص بالزكاة :

الانفاق من الايرادات العامة - كالجزية والخراج والعشور والفىء - هو انفاق عام غير مخصص لوجوه معينة ، يوجه لجميع اوجه الانفاق التي يتطلبها نشاط الحكومة ومصالح الرعاية بوجه عام ، وهذا من اختصاص نفقات الموازنة العامة للدولة - كمخصصات رئيس الدولة واهل بيته والعاملين ، وتكاليف الخدمات من امن داخلي وخارجي وتعليم وغير ذلك .

أما الانفاق من الايرادات الخاصة بالزكاة وخمس الغنائم ، هو اتفاق خاص بأصناف معينين ، وهذا من اختصاص نفقات الموازنة المستقلة (الزكاة) .

وحول الفصل بين نفقات الموازنة العامة للدولة ، ونفقات الموازنة المستقلة ، يوضح الامام الماوردي اختصاص القائمين على كل منهما في الفصل بين النفقتين عند الفائض أو العجز فيقول : « اذا فضل عن مال الخراج فاضل عن أرزاق جيش حمله (أى العامل) الى الخليفة ليضعه فى بيت المال - خزانة الدولة - المعد للمصالح العامة .

واذا فضل من مال الصدقات فاضل عن اهل عمله (أى اهل البلد) لم يلزمه حمله الى الخليفة ، وصرفه فى أقرب اهل الصدقات من عمله .

وإذا نقص مال الخراج عن أرزاق جيشه ، طالب الخليفة بتمامه من بيت المال ، لأن أرزاق الجيش مقدرة بالكفاية .

ولو نقص مال الصدقات عن اهل عمله ، لم يكن له مطالبة الخليفة بتمامه ، لأن حقوق اهل الصدقات معتبرة بالوجود . « (٢) .

(ب) : تحديد اختصاصات القائمين على النفقات العامة :

وحول تحديد اختصاصات القائمين على النفقات يقول الامام الماوردي : « واخراج الاحوال - أى الوثائق والمستخرجات - فهو استشهاد صاحب الديوان على ما ثبت فيه من قوانين وحقوق ، فصار كالشهادة ، واعتبر فيه شرطان : -

أحدهما : أن لا يخرج من الأموال (أى يصرف منها) الا ما علم صحته ، كما لا يشهد الا بما علمه وتحققه .

الثانى : ان لا يبتدىء بذلك حتى يستدعى منه (اى لا يصرف
الا بناء على طلب صرف) ، كما لا يشهد حتى يستشهد .

والمستدعى (اى الامر بالصرف) لاخراج الاحوال ، من نفذت
توقيعاته ، كما ان المشهود عنده من نفذت احكامه .

فاذا اخرج حالا ، لزم الموقع باخراجها الاخذ بها ، والعمل
عليها ، كما يلزم الحاكم تنفيذ الحكم بما يشهد به الشهود عنده

فان استراب الموقع باخراج الحال ، جاز ان يسأله من اين
اخرجه ، ويطلبه باحضار شواهد الديوان بها ، . . . فان احضرها
ووقع فى الالفس صحتها ، زالت عنه الريبة ، وان عدمها وذكر انه
اخرجها من حفظه لتقدم علمه بها ، صار معلول القول ،
والموقع مخير بين قبول ذلك منه ، او ورده عليه ، وليس له
استحلافه . « (٣) .

وهكذا نرى الفكر المالى الاسلامى ، يقوم على قاعدة التخصيص
فى الايرادات العامة ، حيث قسم الاموال العامة الى عدة اقسام
كل قسم منها يوجه الى اشباع نوع من الحاجات العامة .

كما حدد بدقة وامانة كيفية العمل فى صرف المستحقات وطرق
اجراءات صرفها لمستحقيها .

* * *

تعقيب

حول القائمين على ادارة مالية الدولة

في الفكر الاسلامي

فبعد هذا العرض الموجز ، يمكن القول بأن الفكر المالي الاسلامي اهتم اهتماما بالغاً بسياسة اختيار القائمين على ادارة مالية الدولة وطرق اختيارهم وشروط تعيينهم ، وما يتضمن ذلك من اجراءات التعيين وتحديد جهة العمل ونوعه ومدته ، وتحديد الأجر بما يتناسب والعبء الوظيفية ومستوى المعيشة ، مع بيان اسباب عزل العمال عند الخيانة أو التقصير في العمل ، وذلك من أجل تحقيق سياسة مالية رشيدة تساعد على التنمية والانتعاش والرفاهية .

ولما كان شذويع الاختصاص يؤدي الى الفوضى والتراخي في العمل وافساده وعدم تحديد المسؤولية ، فقد اهتم الفكر المالي الاسلامي بتحديد اختصاص القائمين على ادارة مالية الدولة ، كي يتحقق هدف الاختصاص من ضبط تحصيل الايرادات وانفاقها وفقاً لما يقتضيه به احكام الشرع والصالح العام للدولة .

هذا وقد اسهم الامام الماوردي بفكره الواقعي ، كل ما يختص بشئون العاملين بالمصالح والادارات العامة بالدولة ، خاصة العاملين بشئون ادارتها المالية ، اذ اشتمل على قواعد التعيين والعزل ، بقوله : « من يصح منه تقليد العمال » و « من يصح ان يتقلد العمالة » و « العمل الذي تقلده » و « زمان النظر » - أي مدة التعيين - و « جاري العامل على عمله » أي الراتب الذي يستحقه عن عمله - و « فيما يصح به التقليد » أي اجراءات التعيين ، ثم متى يعتبر قرار العزل ومتى لا يعتبر (١) .

(١) انظر : ذلك بالتفصيل بكتاب الاحكام السلطانية : ص ٢٠٩ - ٢١٣ .

وبذلك يعتبر فكر الامام الماوردي ، سجلا حافلا وشاملا وكاملا
لكافة شئون العاملين بالدولة ، يمكن بواسطته معرفة حاجة العمل
من العمال كما وكيف ، والشروط التي ينبغي توافرها فيمن يتولى
الوظائف والأعمال في ادارة مالية الدولة على وجه الخصوص ،
والمؤهلات العلمية والعملية اللازمة لها .

وبذلك نستطيع ان نقول : ان فكر الامام الماوردي ، يفوق ما هو
عليه الآن من قواعد ونظم خاصة بقسم « شئون العاملين » بالمصالح
والادارات الخاصة بدواوين الحكومات اليوم .

الباب الثاني

حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة

تمهيد :

(مفهوم الخزانة العامة - بيت المال (١) - في الفكر الاسلامي)

مفهوم بيت المال :

يقصد بمفهوم الخزانة العامة للدولة - بيت المال - في الفكر الاسلامي ، أنه ليس مجرد المكان الذي يحفظ فيه المال فقط ، وإنما يتضمن معنى آخر وهو الشخصية المعنوية المستقلة التي يمثلها ، والتي لها حقوق معينة ، وعليها التزامات محددة .

فعندما عبر الامام الماوردي عن - بيت المال - بقوله : « ان بيت المال عبارة عن الجهة لا عن المكان » (٢) .

أراد بذلك أن يؤكد الشخصية المعنوية - لبيت المال - فكأنه يريد أن يقول : ان بيت المال ، عبارة عن الجهة أيضا لا المكان فقط .

بدليل أنه لا خلاف بين فقهاء الفكر المالي الاسلامي ، في

(١) يلاحظ : أنه على الرغم من شيوع لفظ - بيت المال - في الفكر المالي الاسلامي للتعبير عن الخزانة العامة للدولة ، فإن الامام الغزالي : استعمل لفظ الخزانة فاللفظان مترادفان في المعنى الاصطلاحي ، وفي الاستعمال : أنظر :

كتاب احياء علوم الدين ج ٥ ص ٨٨٦ .

(٢) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

أن بيت المال ، يطلق على المكان الذى يحفظ فيه الأموال العامة ، وذلك عندما يعبرون عنه بقولهم : لم يكن هناك - بيت مال - فى عهد رسول الله ﷺ وإنما كان المال يصرف فى مصالح المسلمين لوقته ، ولم يكن فى الموارد ما يفيض عن الحاجة حتى يخزن ، حيث كان ﷺ يصيب مثله الأنصار والمهاجرين ، وكل مسلم حسب غنائه فى نصرة دين الله .

فالمقصود من بيت المال هنا المكان ، وليس الجهة ، لأن الجهة قائمة منذ قيام الدولة الإسلامية عقب هجرة رسول الله ﷺ إلى المدينة المنورة .

أما المكان فلم يوجد إلا فى عهد - أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - عندما اتخذ له - بيت المال - بالسنة من ضواحي المدينة (٣) .

وبناء عليه : فإن بيت المال باعتباره الجهة ذات الشخصية المعنوية قد نشأ بنشأة الدولة الإسلامية ، وبالذات بعد غزوة بدر الكبرى .

وباعتباره المكان ، كان قد تحقق على عهد أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - عندما قيل له : ألا تجعل عليه من يحرسه ؟ قالوا : فكان ينفق جميع ما فيه على المسلمين فلا يبقى منه شيء ، ولما قضى نحبه ، ذهب عمر - رضى الله عنه - فى نفر من الصحابة لتسلم بيت المال فلم يجدوا فيه شيئاً (٤) .

(٣) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٠٨ ط الثالثة .

(٤) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٠٨ ط الثالثة .

تدوين الدواوين :

هذا وقد استكمل وجود بيت المال فى خلافة - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - عندما امتد سلطان الدولة شرقا وغربا ، وكثر تبعا لذلك موارد الدولة من الجزية والخراج زيادة لا طاقة للخليفة وامرائه بضبطها ، فعمد الخليفة عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - الى تنظيم مالية الدولة فدون الدواوين (٥) ، لحفظ أموال المسلمين ، واثبات حقوقهم ، واحصاء دخل الدولة من موارد المأخوطة ، ونفقاتها - كرواتب الجند وارشاق العمال والقضاة واثمان الادوات الحربية ونحو ذلك مما ينفق لتحقيق المصالح العامة للمسلمين ، فكانت فكرة انشاء بيت المال ، تقوم على اساس تسلم الاموال المجتمعة من الزكاة والمغانم والخراج للمصرف منها على شئون المسلمين فى السلم والحرب .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « ثم لما فتح الله على المسلمين البلاد ، ومكنهم من خزائن الملوك ، وكثر فيها الجيوش ، جعل امير المؤمنين عمر ، لطبقات الناس ديوانا ، واجمعت الامة عليه ، فجعل اهل بيت الرسول ﷺ فى اول الدواوين ، ثم المهاجرين ثم الانصار ، ثم احياء العرب بعضهم بعد بعض .

وكان يامر بقسم ما يجتمع فى بيت المال من هذه الاموال باخراج المؤن وازاحة العلل ، على ما بينه الله لرسوله فيما فضل عنده من خمس الفىء ، وما فى بابيه قسمه بين المسلمين على ما امره الله به » (٦) .

(٥) لمزيد من التفصيل حول سبب وضع الديوان واختلاف الناس حول سبب نشأته . انظر : الاحكام السلطانية / الماوردى ص : ١٩٩ وما بعدها وكذا كتاب المقدمة / لابن خلدون ص ١٧٠ ، ١٧١ ، وكتاب الوزراء والكتاب / للجيشارى ص ١٦ ، ١٧ .

(٦) نصيحة الملوك : ص ٢٤٧ .

(٦ - الادارة المالية للدولة)

وبذلك فان بيت المال فى الفكر المالى الاسلامى ، هو الخزانة العامة للدولة ، وهو الجهة التى يتعلق بها كل مال استحققه المسلمون - أعنى (حقوق بيت المال) وتعرف بموارد الدولة .

وهو أيضا الجهة التى يتعلق بها كل الالتزامات التى وجبت صرفها لمصالح المسلمين ، وتسمى (حقوقا على بيت المال) وتعرف بالنفقات العامة أو (الاستخدامات) .

وقد تطورت الدواوين فى الدولة الاسلامية حتى صارت من نظم الحكم فيها ، وقد عرف الامام الماوردى الديوان بقوله : « موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال ، ومن بها من الجيوش والعمال ... » (٧) .

وقد قسم الامام الماوردى الابواب الرئيسية لديوان السلطنة الى خمسة اقسام بقوله : -

« القسم الأول : ما يختص بالجيش من اثبات وعطاء ... »

« القسم الثانى : ما يختص بالأعمال من رسوم وحقوق ... »

« القسم الثالث : فيما يختص بالعمال من تقليد وعزل ... »

« القسم الرابع : فيما يختص ببيت المال من دخل وخرج ... » (٨)

ومن هنا كان الغرض الأساسى من إنشاء ديوان بيت المال ، هو ضبط الموارد العامة للدولة وصرفها على مستحقىها ، ومحاسبة القائمين عليها .

(٧) الأحكام السلطانية : ص ١٩٩ .

(٨) الأحكام السلطانية : ص ٢٠٢ وما بعدها .

وفى هذا يقول : قدامة بن جعفر « والغرض منه (الديوان)
انما هو محاسبة صاحب بيت المال على ما يرد عليه من الأموال ،
ويخرج من ذلك فى وجوه النفقات والاطلاقات (المصروفات) ، اذا
كان ما يرفع من الختمات ، مشتملا على ما يرفع الى دواوين الخراج
والضياع من الحمول (الأموال التى تحمل الى بيت المال) وسائر
الورود ، وما يرفع الى ديوان النفقات ، مما يطلق فى وجوه النفقات ،
وكان المتولى لها جامعا للنظر فى الأمرين ، ومحاسبا على الأصول ،
والنفقات ... » (٩) .

قاعدة التخصيص : -

هذا وقد اقام الفكر المالى الاسلامى نظامه على أساس
قاعدة التخصيص ، حيث قسم الأموال العامة الى عدة اقسام ، كل
قسم منها يوجه الى اشباع نوع معين من الحاجات العامة .

فلا يجوز النقل من قسم الى آخر عند عدم وجود ضرورة او
سبب لذلك ، فاذا وجدت الضرورة او السبب جاز الخروج عن هذا
المبدأ .

وفى هذا الصدد يقول ابو يوسف : « ولا ينبغي أن يجمع مال
الخراج الى مال الصدقات والعشور ، لأن الخراج فىء للجميع المسلمين
والصدقات لمن سمي الله عز وجل فى كتابه . » (١٠) .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « ولا يجوز أن يصرف
الفىء فى أهل الصدقات ، ولا يصرف الصدقات فى أهل الفىء » (١١)

وتمشيا مع مفهوم الخزائنة العامة - بيت المال - من انه يتضمن

(٩) الخراج وصناعة الكتابة : ص ٣٦ .

(١٠) الخراج : ص ٨٠ .

(١١) الاحكام السلطانية : ص ١١٢ .

الجهة ، لا المكان فقط ، فانه ليس من الضروري ايداع كافة الايرادات أولا فى بيت المال ، حتى يمكن صرفها ، فليس كل ايرادات الدولة تقبض وتودع فى الخزائنة العامة للدولة ، حتى يمكن للوحدات الادارية صرفها بل يجوز لهذه الوحدات ، ان تحصل من الايرادات ما يقوم بالصرف من حصيلتها فى دفع الأجور والمرتبات وما تحتاجه من اعمال مطلوبة منها .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى فيما يختص ببيت المال من دخل وخرج : « ان كل مال استحققه المسلمون ولم يقع بين ماله منهم فهو من حقوق بيت المال .

فاذا قبض صار بالقبض مضافا الى حقوق بيت المال ، سواء ادخل الى حرزه او لم يدخل ، لأن بيت المال عبارة عن الجمة لا عن المكان .

وكل حق وجب صرفه فى مصالح المسلمين ، فهو حق على بيت المال ، فاذا صرف فى جهته صار مضافا الى الخراج (الخارج) من بيت المال سواء خرج من حرزه او لم يخرج .

لأن ما صار الى عمال المسلمين او خرج من أيديهم ، فحكم بيت المال جار عليه فى دخله اليه وخرجه » (١٢) .

وبذلك يرى الامام الماوردى ، أن يسجل فى الخزائنة العامة للدولة الايرادات التى وصلت اليها فعلا ، مضافا اليها الايرادات التى قبضت فى اى اقليم ، وتم انفاقها فى المصالح العامة للمسلمين .

هذا وقد قسم الفكر المالى الاسلامى بيت المال الى عدة أقسام لكل قسم منها موارده ومصارفه له حقوق وعليه التزامات ،

حددت أما بالقرآن الكريم أو بالسنة النبوية أو بالاجماع أو بالاجتهاد:

وحول هذا التفسير يقول الامام الماوردي : « فأما أموال الله التي في أيدي الملوك والأمراء من حقوق بيوت الأموال التي تدخل على المسلمين من فيئهم وغنائمهم وأخرجتهم وأعشارهم وجزية أهل ذمتهم ، فإن الله قد بين سبلها وأبان عن طرقها ، ووضعها مواضعها فقال : « إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل » (١٣) .

وقال الرسول ﷺ لمعاذ حين بعثه الى اليمن : « وأعلمهم أن الله قد أوجب عليهم زكاة تؤخذ من أغنيائهم فترد على فقرائهم » (١٤) .

وقال تعالى في الفىء : « ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فلله والرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل » (١٥)

فالسنة في صدقات السـوائـم والعشور والأخماس وكل ما في باب الصدقات ، أن تقسم على هذه السهام المذكورة ، إلا سهم المؤلفة قلوبهم ، لأن الله قد أغنى عنهم ورفعهم بعز الاسلام وظهور الحق ، ويعطى العاملين على مقدار الكفاية ، ولا يحل من الصدقات لآل الرسول ﷺ ولا لغنى موسر ولا ملك مقتدر .

وأما الغنـيـمة والفـىء ، فقد كانا على عهد النبى ﷺ فيان : أحدهما للنبى ﷺ خاصة ، لم يوجف المسلمون عليه من خيل ولا ركاب ، ولكن الله يسلط رسله على من يشاء من - بنى النصير وأهل فدك - فكان ذلك لرسول الله خاصة ، إلا أن النبى - عليه السلام - لم يبين به دارا ولم يشتر به عقارا ولم يتمتع

(١٣) سورة التوبة : ٦٠ .

(١٤) رواه الشيخان : انظر : فتح البارى لابن حجر العسقلانى ج ٣

ص ٢٢٩ ، ونيل الاوطار - للشوكانى ج ٤ ص ١١٥ .

(١٥) سورة الحشر : ٧ .

به فى الدنيا فضل تمتع ، بل كان ياخذ منه قوته وقوت عياله ،
ويجعل الباقي منها فى نوائب المسلمين وحوادث امر الدين .

والآخر هو ما يفيء من اموال الكفار على المسلمين من غنيمة
أو جزية أو خراج بنى تغلب ، فانه يعطى منه ذوى القربى ، وهم
عندنا قرابة النبى ﷺ مقدار كفايتهم ، ويصرف الباقي
فى نوائب المسلمين من السلاح والكراع (١٦) واعطيات
الجيوش التى تغزو أرض العدو ، ويعطون مقدار كفايتهم ، فان
فضل شيء من ذلك صرف الى اليتامى والمساكين وابن السبيل ، وان
نقص مال من صنف الاموال عن هذه الوجوه ، فلا بأس على الامام
أن يجعله كله فى باب واحد اذا مست الحاجة ودعت الضرورة اليه
والله اعلم ... » (١٧) .

وبهذا فان كل نوع من الايرادات العامة قد خصص له نوع او
انواع من النفقات العامة . وبذلك يصبح اقسام بيت المال فى الفكر
الاسلامى كالتالى :

١ - بيت مال الزكاة : وتجبى حصيلته بواسطة السعاة من
المسلمين وحدهم ، توزع على المستحقين حسب الآية الكريمة (١٨)

٢ - بيت مال ايرادات الدولة من الخراج والجزية والعشور
وتصرف فى المصالح العامة للدولة - كرواتب الخلفاء والولاة والقضاة
والجنود ، وكافة خدمات الدولة العامة من امن ودفاع وتعليم
وغير ذلك .

٣ - بيت مال الضوائع : وهى الاموال التى لا يعرف لها مالك ،
ومنهما الاموال التى لا وارث لها ، وتنفق فى المصالح العامة للمسلمين

(١٦) الكراع : الخيل ، وقيل يشمل البغال والحمير كذلك .

(١٧) نصيحة الملوك : ٢٤٥ ، ٢٤٦ .

(١٨) الآية رقم ٦٠ من سورة التوبة .

٤ - بيت مال الغنائم : ويختص بتوزيع خمس الغنائم للانفاق على الجهات التي ذكرت في قوله تعالى : « واعلموا أنما غنمتم من شيء فإن لله خمسة وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل » (١٩) .

وفي ضوء ما تقدم سنتناول هذا الباب في فصلين :

الفصل الأول : حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة .

الفصل الثاني : حقوق والتزامات خزانة الأموال العامة .

الفصل الأول

حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة

(موازنة مستقلة)

تمهيد :

الزكاة فريضة مالية ، وركن من أركان الاسلام ، وهى بمثابة
العمود الفقرى فى النظام المالى الاسلامى ، دعامة من دعائم مالية
الدولة .

وقد كانت الزكاة فى اول الأمر صدقة عامة اختيارية من حيث
النصاب والمقدار والنوع ، ولم تكن تسيّر وفق قواعد مرسومة لطرق
جبايتها ، الا أنها كانت حقا واضحا ومشروعا للفقراء فى أموال
الاغنياء بقوله تعالى : « والذين فى أموالهم حق معلوم . للساائل
والمحروم » (١) .

ثم أصبحت الزكاة واجبا اجباريا بعد هجرة الرسول ﷺ
وقد أسند سبحانه وتعالى لرسوله الكريم بمهمة أخذها من
الاغنياء ليردها على الفقراء بقوله تعالى : « خذ من
أموالهم صدقة » (٢) بصيغة الأمر التى تقتضى الوجوب .

وقد حدد عز وجل الأصناف التى تصرف فيها الزكاة بقوله
تعالى : « انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة
قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضة
من الله والله عليم حكيم » (٣) .

(١) سورة المعارج : ٢٤ - ٢٥ .

(٢) سورة التوبة : ١٠٣ .

(٣) سورة التوبة : ٦٠ .

وقد ترك القرآن الكريم للسنة النبوية بيان وتفصيل أنواع الأموال التي تؤخذ منها الزكاة ، وتحديد المقادير الواجبة على كل نوع من هذه الأنواع ، ففرضت على كل شيء يعتبر أصلا من أصول المنافع المتبادلة في الحياة .

فمن الحيوانات : الأبل والبقر والغنم وما شابهها .

ومن الطعام : الزروع والثمار وما في حكمها .

ومن النقود : الذهب والفضة ونحوها من المعادن (السائلة أو الجامدة) .

وقد تحدد شروطها بثلاثة شروط هي : ملكية النصاب ، وحولان الحول ونماء المال بالفعل أو بالقوة ، وفي هذا يقول الامام الماوردي « والزكاة تجب في الأموال المرصدة للنماء اما بأنفسها أو بالعمل فيها » (٤) .

وبناء عليه : فللزكاة موازنة خاصة مستقلة ، حصيلتها قائمة بذاتها ينفق منها على مصارفها الخاصة المحددة ، وهي مصارف انسانية من أجل التكافل الاجتماعي ، والأخوة الانسانية ، والعدالة الاجتماعية ، ولا تنضم الى موازنة الدولة العامة التي تتسع لمشروعات شتى مختلفة تتعلق بالمصالح العامة ، بدليل ما اشارت اليه الآية الكريمة الخاصة بمصارف الزكاة حين قررت أن العاملين عليها يأخذون مرتباتهم منها ، وبذلك أصبح لزاما على ولي الأمر أن يتولى الزكاة تخصيصا وتوزيعا .

ولذا سنتناول هذا الفصل في مبحثين :

١ - المبحث الأول : حقوق بيت مال الزكاة .

٢ - المبحث الثاني : التزامات بيت مال الزكاة .

المبحث الأول

(حقوق بيت مال الزكاة)

قسم الفكر المالى الإسلامى انواع الأموال التى تجب فيها الزكاة الى أموال ظاهرة وأموال باطنة ، مبيّنا حقوق بيت مال الزكاة فيهما .

وخول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « والأموال المزكاة ضربان : ظاهرة وباطنة .

فالظاهرة : ما لا يمكن اخفاؤه - كالزروع والثمار والمواشى .

والباطنة : ما أمكن اخفاؤه من الذهب والفضة وعروض التجارة وليس لوالى الصدقات (٥) نظر فى زكاة المال الباطن ، وأربابه أحق بالخراج زكاته منه ، إلا أن يبذلها لأرباب الأموال طوعا فيقبلها منهم ويكون فى تفريقها عونا لهم ، ونظرة مختص بزكاة الأموال الظاهرة يؤمر أرباب الأموال بدفعها إليه . » (٦) .

فالفكر المالى الإسلامى ، جعل من حق واختصاص القائم على بيت مال الزكاة ، جباية زكاة المال الظاهر ، وليس من حق الأفراد التصرف فيها حسب ضمائرهم وتقديراتهم الشخصية ، فقد ثبت أن رسول الله - ﷺ - كان يبعث رسله وعماله لتحصيل الواجب عليهم فى المال الظاهر ، وكان - ﷺ - يجبر أصحاب الأموال على أداء الزكاة للدولة .

(٥) يقصد بالصدقة هنا : الزكاة الواجبة ، ولهذا يقول الامام الماوردى : « الصدقة زكاة ، والزكاة صدقة ، يفترق الاسم ويتفق المسمى » الاحكام السلطانية :

ص ١١٣ .

(٦) الاحكام السلطانية : ص ١١٣ .

وتأكيدا لذلك قال أبو بكر - رضى الله عنه - فى شأن قبائل العرب التى أبت أن تدفع اليه الزكاة التى كانوا يدفعونها لرسول الله - ﷺ - : « والله لو منعونى عقالا كانوا يؤدونه لرسول الله لقاتلتهم عليه » . وكان هذا فى الأموال الظاهرة ، وبخاصة فى الأنعام .

أما بالنسبة للمال الباطن من نقود وعروض تجارة ، فإن الفكر المالى الاسلامى يرى أن يتولى أخذها القائم على بيت مال الصدقات ويقوم بتوزيعها على مستحقيها ، ولكن هل يجب عليه ذلك ؟ وهل له أن يجبر الناس على دفعها اليه وإلى موظفيه ؟ وإن يقاتلهم على ذلك كما فعل أبو بكر - رضى الله عنه - ؟ هذا هو ما اختلف فيه مفكرو الاسلام من الفقهاء .

وبرغم الاختلاف بينهم فإنهم متفقون على امرين : - (٧) .

الأول : من حق الامام مطالبة الرعية بالزكاة فى أى نوع من الأنواع المال - الظاهر والباطن .

الثانى : اذا أهمل الامام أمر الزكاة ولم يطالب بها ، لم تسقط التبعة عن ارباب المال ، بل تبقى فى اعناقهم ، ولا تطيب لهم بحال ، ويجب عليهم اداؤها بأنفسهم الى مستحقيها ، لأنها عبادة وفريضة دينية لازمة .

والذى اراه : أن النصوص الواردة التى جعلت الزكاة من مسئولية الامام ، لم تفرق بين مال ظاهر ومال باطن ، واوجبت على الامام أن يتولى أمر الزكاة تحصيلها وتوزيعها ، وبذلك تصبح جميع الأموال

(٧) انظر : رد المحتار على الدر المختار ، لابن عابدين ج٢ ص ٥ ، الروضة /

للنووى ج ٢ ص ٢٠٥ ، المغنى / لابن قدامة ج ٦٤١ ، الشرح الكبير بجاشية

الدسوقي / ج ١ ص ٥٠٣ .

المزكاة من حقوق بيت المال ، خاصة وإن صرف الزكاة ليس مقصوراً على الأفراد من الفقراء والمساكين وأبناء السبيل ، بل تشمل أيضاً مصالح عامة للمسلمين ، لا قبل للأفراد بتقديرها وإنما الذى يختص بتقديرها هم الولاة كأعطاء المؤلفة قلوبهم ، وإعداد العدة والعدد للجهاد فى سبيل الله - وغير ذلك مما هو من اختصاص ولى الأمر .

هل يجوز للخزانة العامة أن تقوم بمهام خزانة الزكاة ؟

يتعرض الامام الماوردى لأراء مفكرى فقهاء الاسلام فى حالة احقية قيام بيت المال الخاص بالزكاة ، فهل يكون بيت المال العام الخاص بالموارد الأخرى - من خراج وجزية وعشور ... الخ ، محلاً للزكاة أم لا ؟ .

وذلك بقوله : « وأما الصدقة فضربان :

صدقة مال باطن ، فلا يكون من حقوق بيت المال ، لجواز أن ينفرد أربابه باخراج زكاته فى أهلها .

- والضرب الثانى : صدقة مال ظاهر - كأعشار الزرع والثمار وصدقات المواشى .

فعند أبى حنيفة : أنه من حقوق بيت المال (٨) ، لأنه يجوز صرفه على رأى الامام واجتهاده ولم يعينه فى أهل السهمين .

وعلى مذهب الشافعى : لا يكون من حقوق بيت المال لأنه معين الجهات عنده ، لا يجوز صرفه على جهاته .

لكن اختلف قوله ، هل يكون بيت المال محلاً لأحرازه عند تعذر جهاته ؟

(٨) يقصد ببيت المال هنا : بيت المال العام الخاص بالموارد الأخرى التى توجه الى المصالح العامة للدولة .

فذهب في (مذهبه) القديم الى أن بيت المال اذا تعذرت الجهات يكون محلا لاحترازه فيه الى أن توجد - لأنه كان يرى وجوب دفعه الى الامام .

ورجع عنه في مستجد قوله (مذهب الجديد) الى أن بيت المال ، لا يكون محلا لاحترازه استحقاقا ، لأنه لا يرى فيه وجوب دفعه الى الامام ، وان جاز أن يدفع اليه ، فلذلك لم يستحق احترازه في بيت المال ، وان جاز احترازه فيه . « (٩) .

وفي مذهب احمد بن حنبل قول أبو يعلى الفراء : « انه (أى المال الظاهر) ليس من حقوق بيت المال ، لأنه لجهات معينة لا يجوز مصرفه في غير جهاته ، ولا هو محل لاحترازه عند تعذر جهاته ، لأنه لا يجب دفعه الى الامام ، وان جاز أن يدفع اليه » (١٠) .

وهكذا نرى معظم مفكرى الاسلام ، يقولون باستقلالية بيت مال الزكاة ، وعدم ضمه الى بيت المال العام ، تأكيدا على أن للزكاة موازنة خاصة مستقلة لها مواردها ، والتي حددت مصارفها بالنص .

الاقليمية بيت مال الزكاة :

ومن الحقوق الواجبة لبيت مال الزكاة ، عدم نقل مواردها الى غير بلدها ، حتى يستغنى أهل هذا البلد عنها ، وذلك تأكيدا للاختصاص الاقليمي لبيت مال الزكاة .

فعندما جاء الاسلام وأمر أغنياء المسلمين ايتاء الزكاة ، وكلف ولى الأمر باخذها ، جعل من سياسته أن توزع في الاقليم الذى تجبى منه ، وهذا متفق عليه بين مفكرى الاسلام فى شأن

(٩) الاحكام السلطانية : ص ٢١٤

(١٠) الاحكام السلطانية : ٢٥٢

المواشى والزروع والثمار (المال الظاهر) فالزكاة هنا توزع حيث يوجد المال .

وقد اختلف مفكرو الاسلام فى النقود ونحوها (المال الباطن) هل توزع حيث يوجد المال او حيث يوجد المالك ؟ (١١) والاشهر الذى عليه الاكثرون ، أنها تتبع المال لا المالك .

والدليل على هذه السياسة ، الروايات المتواترة عن رسول الله - ﷺ حين وجه سطاته وولاته الى الاقاليم والبلدان لجمع الزكاة ، وأمرهم أن يأخذوها من اغنياء البلد ، ثم يردوها على فقرائه (١٢) ، لأن المقصود بالزكاة اغناء الفقراء بهذا البلد فاذا ابحننا نقلها افضى الى بقاء فقراء ذلك البلد محتاجين (١٣) .

وعلى نهج هذه الدراسة سار الخلفاء الراشدون وأئمة العدل من الحكام ، وأئمة الفتوى من فقهاء الصحابة والتابعين .

يقول ابو عبيد : والاصل فى هذا ، سنة النبى - ﷺ - فى وصيته معاذ ، حين بعثه الى اليمن يدعوهم الى الاسلام والصلاة قال : « فاذا اقروا لك بذلك فقل لهم : ان الله قد فرض عليكم صدقة الاموالكم ، تؤخذ من اغنيائكم فتد فى فقرائكم » (١٤) .

وحول هذه السياسة يقول الامام الماوردى : « وتفرق زكاة كل ناحية فى اهلها ، ولا يجوز ان تنقل زكاة بلد الى غيره ، الا عند عدم وجود اهل السهمان فيه . » (١٥) .

(١١) انظر : حاشية الدسوقي : ج ١ ص ٥٠٠

(١٢) انظر : الاموال / لابي عبيد ص ٧٨٢ ، ٧٨٣ ، ٣٨٤ .

(١٣) انظر : المغنى / لابن قدامة ج ٢ ص ٦٧٢ .

(١٤) الاموال : ص ٧٨٣ .

(١٥) الاحكام السلطانية : ١٢٤ .

وفي موضع آخر يقول الامام الماوردي : « وسنة أخرى في هذا الباب ، هي أن ما اجتمع من هذه الوجوه في بلد من البلدان ، لا ينقل منه الى غيره حتى تنزاح عليهم ويعطى فقراؤهم كفايتهم ، ويحمل أبناء السبيل منها الى بيوتهم ، وتفك رقابهم التي أسرت في عدوهم ، ويؤدى عن غارمهم ، فان النبى - ﷺ - قد بين ذلك في سنته حيث قال : لا يترك في الاسلام مقحح » (١٦) .

جواز نقل الزكاة عند الاستغناء عنها :

الأصل أن الزكاة توزع في بلد المال الذي وجبت فيه الزكاة ، فاذا استغنى هذا البلد عنها كلها أو بعضها ، لانعدام الاضناف المستحقة لها ، أو لقلة عددها وكثرة مال الزكاة ، أجاز نقلها الى الامام ليتصرف فيها حسب الحاجة أو تنقل الى اقرب البلاد اليهم .

وحول هذا المعنى ، روى أبو عبيد : أن معاذ بن جبل لم يزل بالجند اذ بعثه رسول الله - ﷺ - الى اليمن حتى مات النبى - ﷺ - وأبو بكر ، ثم قدم على عمر ، فردده على ما كان عليه ، فبعث اليه معاذ بثلاث صدقة الناس ، فأنكر ذلك عمر ، وقال : لم أبعثك جابيا ولا آخذ بخزينة (أى محصلا لها ، لانها من الأموال التى ترسل لبית المال العام) ، ولكن بعثتك لتأخذ من أغنياء الناس فتردها على فقرائهم .

فقال معاذ : ما بعثت اليك بشيء وأنا أجد أحدا يأخذه منى - فلما كان العام الثانى ، بعث اليه شطر الصدقة ، فتراجعا بمثل ذلك فلما كان العام الثالث ، بعث اليه بها كلها ، فراجعاه عمر بمثل ما راجعه قبل ذلك ، فقال معاذ : ما وجدت أحدا يأخذ منى شيئا » (١٧) .

(١٦) نصيحة الملوك : ص ٢٤٧ .

(١٧) الاموال : ص ٧٨٤ ، ٧٨٥ .

ان انكار عمر - رضى الله عنه - على معاذ بن جبل فى اول الامر ، ثم مراجعته مرة ومرة ومرة ، دليل على ان الاصل فى الزكاة توزيعها فى بلدها ، وقرار عمر - رضى الله عنه - صنيع معاذ بعد مراجعته ، دليل على جواز نقل الزكاة اذا لم يوجد من يستحقها فى بلدها .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماورى : « فان استغنى عنه أهل بلد فى وقت من الأوقات ، فاحتاج اليه بلدان آخر ، حمل الى أقرب البلدان اليه ، فتزاح عليهم ثم على هذا الترتيب حتى تزاح الخلل التى فى ذلك الوجه كلها ، ويسد الخلل ، فان فضلت فضلة تحمل الى بيت المال الذى عند الامام » (١٨) .

وبذلك فان الفكر المالى الاسلامى ، يرى جواز نقل الزكاة من بلدها الى بلد آخر او الى بيت مال المسلمين فى مقر الخلافة لاعتبارات او مصالح عامة للمسلمين .

* * *

المبحث الثاني

(التزامات بيت مال الزكاة)

كانت الزكاة فى أول أمرها توزع على الفقراء ومن فى حكمهم ، وعند اللزوم والضرورة ، كان رسول الله - ﷺ - يوزعها على رايه واجتهاده فى الأغراض الحربية والسياسية ، وقد نشأ عن هذا التوزيع جدل بين المسلمين فنزل قوله تعالى : « إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم » (١) .

وبذلك خصصت التزامات بيت مال الزكاة لمن ذكروا فى الآية الكريمة التى صارت دستورا لتوزيع الزكاة .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « بعد ان كان رسول الله - ﷺ - يقسمها على رايه واجتهاده ، حتى لزمه بعض المنافقين ، وقال أعدل يا رسول الله . فقال : (ثكلتك أمك اذا لم أعدل فمى يعدل) » .

ثم نزلت آية الصدقات بعد ، فعزدها قال : رسول الله - ﷺ - « ان الله تعالى لم يرض فى قسمة الأموال بملك مقرب ولا نبى مرسل حتى تولى قسمتها بنفسه » (٢) .

وبذلك فقد شملت التزامات بيت مال الزكاة ، فئات الضعفاء من الفقراء والمساكين ، و تأمين الغارمين وأبناء السبيل ، ونشر

(١) سورة التوبة : ٦٠ .

(٢) الأحكام السلطانية : ص ١٢٢ .

الدعوة الاسلامية وتحرير الأرقاء وفك أسرى المسلمين ، وغير ذلك من المصالح الدينية والسياسية والاجتماعية والتكافل الاجتماعي للأمة المسلمة .

وعلى ضوء ما ذكره القرآن الكريم عن التزامات بيت مال الزكاة وما بينته سنة النبي - صلى الله عليه وسلم - والخلفاء الراشدون والأئمة المجتهدون من مفكرى الاسلام ، سنتحدث عن مصارف الزكاة الثمانية من خلال فكر الامام الماوردى ،

يقول الامام الماوردى : « واجب ان تقسم صدقات - المواشى والعشار الزرع والشمار وزكاة الأموال والمعادن وخمس الركاز - لأن جميعها زكاة ، على ثمانية أسهم للأصناف الثمانية اذا وجدوا ، ولا يجوز أن يخل بصنف منهم ... »

فواجب على عامل الصدقات بعد تكاملها ، ووجود جميع من سمي لها ، أن يقسمها على ثمانية أسهم بالتسوية ...

● سهم منها الى الفقراء : والفقير هو الذى لا شئ له ...

● السهم الثانى الى المساكين : والمسكين هو الذى له ما لا يكفيه ، فكان الفقير أسوأ حالا منه ...

فيدفع الى كل واحد منهما اذا اتسعت الزكاة ، ما يخرج به من اسم الفقر والمسكنة الى احدى مراتب الغنى ، وذلك مقيد بحسب حالهم .

● السهم الثالث سهم العاملين عليها ، وهم صنفان : أحدهما المقيمون بأخذها وجبايتها ، والثانى المقيمون بقسمتها وتوزيعها من أمين ومباشر ومتبوع وتابع ، ... فيدفع اليهم من سهمهم قدر أجور أمثالهم ، فإن كان سهمهم منها أكثر رد الفضل على باقى السهام ، وإن

كان أقل ، تمت أجورهم من مال الزكاة فى أحد الوجهين ، ومن مال المصالح فى الوجه الآخر .

● السهم الرابع سهم المؤلف قلوبهم ، وهم أربعة الأصناف : صنف يتألفهم لمعونة المسلمين ، وصنف يتألفهم للكف عن المسلمين وصنف يتألفهم لرغبتهم فى الاسلام ، وصنف لترغيب قومهم وعشائريهم فى الاسلام ، فمن كان من هذه الأصناف الأربعة مسلما جاز أن يعطى من سهم المؤلف من الزكاة ، ومن كان منهم مشركا عدل به عن مال الزكاة الى سهم المصالح من الفىء والغنائم .

● السهم الخامس سهم الرقاب : وهو عند الشافعى وأبى حنيفة مصروف فى المكاتبين ، يدفع اليهم قدر ما يعتقون به ، وقال مالك : يصرف فى شراء عبيد يعتقون .

● والسهم السادس للخارجين ، وهم صنفان : صنف منهم استدانوا فى مصالح أنفسهم ، فيدفع اليهم مع الفقير دون الغنى ما يقضون به ديونهم ، وصنف منهم استدانوا فى مصالح المسلمين ، فيدفع اليهم مع الفقر والغنى قدر ديونهم من غير فضل .

● والسهم السابع سهم سبيل الله تعالى ، وهم الغزاة : يدفع اليهم من سهمهم قدر حاجتهم فى جهادهم ، فان كانوا يرابطون فى الثغر ، دفع اليهم نفقة ذهابهم وما أمكن من نفقات مقامهم ، وان كانوا يعودون اذا جاهدوا ، أعطوا نفقة ذهابهم وعودهم .

● والسهم الثامن سهم ابن السبيل : وهم المسافرون الذين لا يجدون نفقة سفرهم يدفع اليهم من سهمهم اذا لم يكن سفر معصية - قدر كفايتهم فى سفرهم ، وسواء من كان منهم مبتدئا بالسفر او مجتازا .

وقال أبو حنيفة : أدفعه الى المجتاز دون المبتدئ بالسفر « (٣) » .

وبذلك فان الفكر المالى الاسلامى ، يرى تعميم الاصناف المستحقين اذا كثر المال ، ووجدت الاصناف وتساوت حاجاتهم او تقاربت ، فلا يجوز حرمان صنف منهم مع قيام سبب استحقاقه ووجود حاجته ، وليس بلازم التسوية بين كل صنف وآخر فى قدر ما يصرف له ، وانما يكون ذلك حسب العدد والحاجة .

كما يجوز صرف الزكاة كلها لبعض الاصناف خاصة ، لتحقيق مصلحة معتبرة شرعا تقتضى التخصيص كما لا يلزم التسوية بين افراد الصنف الواحد الاصناف الثمانية فى قدر ما يعطونه بل يجوز المفاضلة بينهم حسب حاجاتهم ، لان الحاجات تختلف من فرد الى آخر .

كما ينبغى ان يكون الفقراء والمساكين ، هم اول من تصرف اليهم الزكاة لان كفايتهم واغنائهم ، هو الهدف الاول من الزكاة .

ولا تجوز الزيادة على الحد الاقصى الذى يصرف للعاملين عليها جباية وتوزيعا ، وقد حدد بمقدار الثمن من حصيلة الزكاة . حتى لا ينفق قدرا كبيرا مما يجىء منها على الادارات والاجهزة المكلفة . بجبايتها ، وحتى لا تنفق المبالغ المحصلة بسبب الاسراف فى نفقات الجباية والتحصيل ، مما يرهق موازنة بيت مال الزكاة .

وحول ضوابط التزامات بيت مال الزكاة عند توزيعها على الاصناف الثمانية يقول الامام الماوردى : « واذا قسمت الزكاة فى الاصناف الثمانية لم يخل حالهم بعدها من خمسة اقسام :

أحدها : ان تكون وفق كفايتهم من غير نقص ولا زيادة ، فقد خرجوا بما أخذوه من أهل الصدقات ، وحرّم عليهم التعرض لها .

الثانى : أن يكون مقصرة عن كفايتهم ، فلا يخرجون من أهلها ، ويحالون بباقي كفايتهم على غيرها .

الثالث : أن تكون كافية لبعضهم مقصرة عن الباقين ، فيخرج المكتفون عن أهلها ، ويكون المقصرون على حالهم من أهل الصدقات

الرابع : أن تفضل عن كفاية جميعهم ، فيخرجون من أهلها بالكفاية ويرد الفضل من سهامهم على غيرهم من أقرب البلاد إليهم .

الخامس : أن تفضل عن كفايات بعضهم وتعجز عن كفايات الباقين ، فيرد ما فضل عن المكتفين على من عجز من المقصرين حتى يكتفى الفريقان .

وإذا عدم بعض الأصناف الثمانية ، قسمت الزكاة على من يوجد منهم ولو كان صنفا واحدا .

ولا ينقل سهم من عدم منهم في جيران المال ، إلا سهم سبيل الله في الغزاة ، فإنه ينقل إليهم ، لأنهم يسكنون الثغور في الأغلب » (٤) .

وهكذا نجد الفكر المالي الإسلامي ، أعطى اهتماما بالغاً بالتزامات بيت مال الزكاة حيال مستحقيها ، حتى لا يميل الميزان ، وتلعب الأهواء ، ويأخذ المال من لا يستحقه ، ويحرم منه من يستحقه ، وحتى لا تجمع الأموال من أربابها ، لتنفق على الولاء وأقاربهم وأعوانهم وكل ما يظهر عظمتهم وسلطانهم ، ضاربين عرض الحائط بكل ما تحتاجه فئات الشعب العاملة والضعيفة من الفقراء والمساكين والمحتاجين .

(٤) الأحكام السلطانية : ص ١٢٣ ، ١٢٤ ، الاقتناع : ص ٧٢ .

(تعقيب)

(حول حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة)

جاءت رسالة الاسلام شاملة هادية ، هدفها تحرير الفرد من الظلم وتكريمه واسعاده ، فهي تسعى دائماً لتوجيه الشعوب والحكام الى الحق والخير ، وتدعو الناس كل الناس الى الله ليعبدوه ولا يشركوا به شيئاً ، ولا يتخذ بعضهم أرباباً من دون الله .

ولذا أعطى الفكر المالى الاسلامى اهمية كبيرة نحو حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة ، من أجل تحقيق الضمان العادل لأفراد المجتمع فيسود الرخاء ويعم الصلاح ، وتتحقق العدالة الاجتماعية ، وينتشر التعاون والتعاطف بين أفراد المجتمع الاسلامى .

ولهذا أوجب الفكر الاسلامى على الدولة ، تحصيل موارد بيت مال الزكاة وتوزيعه على مستحقه وذلك لعدة أسباب أهمها : -

- أن كثيراً من أرباب الأموال قد تموت ضمائرهم بسبب حب الدنيا والمساك المال عن مستحقه ، فلا ضمان للفقراء والمساكين وغيرهم اذا ترك حقهم لمثل هؤلاء ، كما هو حاصل الآن من أكثر الأغنياء .

- أن فى اخذ الفقراء والمساكين حقهم من الدولة ، لا من الأشخاص الأغنياء ، فيه حفظ لكرامتهم ، ورعاية لمشاعرهم من أن يجرحها المن والأذى .

- أن صرف الزكاة ليس مقصوراً على الفقراء والمساكين وابنائ السبيل ، بل هناك جهات أخرى تصرف الزكاة اليها من المصالح العامة لا يستطيع الأغنياء تقديرها ، انما تقديرها يرجع الى أجهزة الدولة مثل حق المؤلفه قلوبهم واعداد العدة للجهاد فى سبيل الله .

الفصل الثانى

« حقوق والتزامات خزانة الأموال العامة »

(الموازنة العامة للدولة)

تمهيد :-

انتهج الفكر المالى الاسلامى منذ سنيهِ الاولى ، سياسة الموازنة بين موارد الدولة ونفقاتها ، وقد ارتبطت هذه السياسة بالقواعد الكلية التى أقرها القرآن الكريم ، وقام رسول الله - ﷺ - بتبليغها وتطبيقها .

وانتخذت هذه السياسة طابع المرونة والاجتهاد فى الرأى كلما جدت الحاجات وتنوعت الأحداث والمطالب تبعا لتطور الازمنة والأمكنة .

وكان الخلفاء ومفكرو الاسلام ، دائما يربطون الجزئيات والتفريعات التى انتهوا اليها بالقواعد الكلية التى جاء بها القرآن الكريم ، والسنة النبوية ، ليحققوا من وراء ذلك روح الاسلام فيما ينبغى أن يقوم عليه المجتمع من توازن اجتماعى وسياسى واقتصادى دون تزمت أو تحجر .

وقد كانت الموارد العامة للدولة كثيرة ومتنوعة ، منها موارد دورية ذات مواعيد ثابتة تحصل كل عام مثل الجزية والخراج ، وغير دورية - مثل : العشور والفقء وخمس الغنائم وتركاة من لا وارث له وكل مال لا يعرف له مستحق معين من الافراد .

وكانت هذه الموارد توجه الى الحاجات العامة لمصالح المسلمين من الدفاع والأمن الداخلى ، وتحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية

وغير ذلك من نفقات الدولة .

ولذا سنتناول هذا الفصل فى ثلاثة مباحث .

المبحث الأول : حقوق خزانة الأموال العامة .

المبحث الثانى : التزامات خزانة الأموال العامة .

المبحث الثالث : وظائف الخزانة العامة للدولة .

* * *

المبحث الأول

(حقوق خزانة الأموال العامة)

تشمل حقوق الخزانة العامة للدولة ، كل مال لا يستحقه فرد بذاته من المسلمين ، لأن حقوق (موارد) الخزانة العامة في الفكر المالي الاسلامي ، هي لتوفير ما تتطلبه المصالح العامة للدولة .

وحقوق الخزانة العامة للدولة كثيرة منها : الجزية والخراج والعشور ، وايرادات املاك الدولة والقروض والتوظيف ، وخمس الفئ وخمس الغنيمة ، والضوائع وغير ذلك من الموارد الاخرى الثانوية .

وحول حقوق الخزانة العامة للدولة يقول الامام الماوردي : « كل مال اخذ من المشاركين بغير ايجاف خيل ولا ركاب ، من خراج ارض او جزية ، او مال صلح ، او عشور تجارة ، او تركة ميت لم يخلف وارثا » (١) .

حقوق الخزانة العامة من الجزية : -

فرضت الجزية على اهل الذمة ، كما فرضت الزكاة على المسلمين ، فالجميع في نظر الاسلام رعية لدولة واحدة ، يتمتعون بحقوق واحدة ، وينتفعون بمصالح الدولة العامة بنسبة واحدة .

اما الزكاة : فهي تتضمن معنى تعبدى ، بينما الجزية تحمل معنى قانونى يدخل فيما يسمى بحقوق الدولة الخاصة .

فكان الجزية اثبتت للذمى الأمن العام على نفسه وأهله وماله في المقام والسفر ، ومن ثم فقد وجب على المسلم الجهاد في

سبيل الله ، والذمى وجبت عليه الجزية ، وذلك بغية التكافؤ العادل بين المسلمين والذميين .

وتقدر الجزية على ثلاثة أصناف فى كل سنة :

- ١ - الأغنياء : فرض عليهم قيمة ثمانية وأربعون درهما .
- ٢ - المتوسطون : فرض عليهم قيمة أربعة وعشرون درهما .
- ٣ - الفقراء : فرض عليهم قيمة اثنان وعشرون درهما .

وقد ائفى من هؤلاء المرضى والعجزة وغير المتكسبين من حرفة أو غيرها ، فلا جزية على مسكين ، ولا على مقعد ، ولا على ذى عاهة ولا على الزهبان فى الأديرة ، ولا على المرأة ، ولا على الصبى ، وبذلك توجب الجزية على الحر القادر .

وفى هذا المعنى يقول أبو يوسف : « والجزية واجبة على جميع أهل الذمة ممن فى السواد وغيرهم من أهل الحيرة وسائر البلدان من اليهود والنصارى والمجوس والصائبين والسامرة ، ما خلا نصارى بنى تغلب وأهل نجران خاصة .

وانما تجب الجزية على الرجال منهم دون النساء والصبيان : على الموسر ثمانية وأربعون درهما ، وعلى الوسط أربعة وعشرون ، وعلى المحتاج الحراث العامل بيده اثنا عشر درهما يؤخذ ذلك منهم فى كل سنة ...

. ولا يحل للوالى أن يدع أحدا من النصارى واليهود والمجوس والصائبين والسامرة إلا أخذ منهم الجزية ، ولا يرخص لأحد منهم فى ترك شىء من ذلك ، ولا يحل أن يدع واحدا ، ويأخذ من واحد ، ولا يسع ذلك لأن دماءهم وأموالهم انما احرزت بأداء الجزية « (٢) .

وحول الاصناف التى تؤخذ منها الجزية واختلاف الفقهاء فى قدرها يقول الامام الماوردى : « ولا تجب الجزية الا على الرجال الاحرار العقلاء ، ولا تجب على امرأة ولا صبي ولا مجنون ولا عبد ، لانهم اتباع وذراى ... »

• واختلاف الفقهاء فى قدر الجزية .

فذهب ابو حنيفة الى تصنيفهم ثلاثة اصناف : اغنياء يؤخذ منهم ثمانية واربعون درهما ، وأوساط يؤخذ منهم أربعة وعشرون درهما ، وفقراء يؤخذ منهم اثنا عشر درهما . فجعلها مقدرة الأقل والأكثر ومنع اجتهاد الولاة فيها .

وقال مالك : لا يقدر اقلها ولا اكثرها ، وهى موكولة لاجتهاد الولاة فى الطرفين .

وذهب الشافعى : الى أنها مقدرة الأقل بدنيا لا يجوز الاقتصار على أقل منه ، وعنده غير مقدرة الأكثر ، يرجع فيه الى اجتهاد الولاة ، ويجتهد رايه فى التسوية بين جميعهم أو التفضيل بحسب احوالهم ...

ولا تجب الجزية عليهم فى السنة الا مرة واحدة بعد انقضائها بشهور هلالية ... » (٣) .

وفى موضع آخر يحدد الامام الماوردى الاصناف التى تؤخذ منها الجزية ومقدارها والحكمة من اخذها بقوله : « واذا بذل الجزية اهل الكتاب من اليهود والنصارى ومن وافقهما فى اصول دينهما من الصائبين والسمرة والمجوس الذين هم فيها كأهل الكتاب ، أقروا بها فى دار الاسلام آمنين على نفوسهم وأموالهم وذرايهم . »

ولا يقبل من أحد منهم فى كل سنة أقل من دينار ، فان
صولحوا على أكثر منه لزمهم ما صولحوا عليه . . .

واذا صالح الامام قوما عليها ، أثبت ما استقر من صلحهم فى
دواوين امصار المسلمين ليؤخذوا بها « (٤) » .

حقوق الخزانة العامة من الخراج : (٥)

فرض الخراج على الأرض التى صالح عليها المشركون بمقدار
معين من حاصلاتها الزراعية أو من أموالهم . وكذا الأراضى التى
فتحها المسلمون عنوة وحربا ووقفها الامام على مصالح المسلمين .

يقول الامام الماوردى : « واما الخراج ، فهو ما وضع على رقاب
الأرض من حقوق تؤدى عنها » (٦) .

ولم يعرف الخراج موردا ماليا للدولة فى العصر النبوى ولا فى
عهد أبى بكر الصديق - رضى الله عنه - أما فى عهد عمر بن
الخطاب - رضى الله عنه - اتسعت رقعة الدولة الاسلامية ، وازديت
الى الموارد المالية موارد جديدة كان من أهمها الخراج .

ويوضح الامام الماوردى الأصل فى الخراج أنه يوضع على الأرض
التى صولح عليها المشركون بقوله : « ما صولح عليه المشركون من
أرضهم ، فهى الأرض المختصة بوضع الخراج عليها ، وهى على
ضربين .

أحدهما : ما خلا عنه أهله حتى خلصت للمسلمين بغير قتال ،
فتصير وقفا على مصالح المسلمين ، ويضرب عليها الخراج ، ويكون

(٤) الاقناع : ص ١٧٩ ، ١٨٠ .

(٥) يشبه الضريبة العقارية التى نعرفها الآن بالنسبة للأراضى الزراعية .

(٦) الاحكام السلطانية : ص ١٤٦ .

أجرة تقرر على الأبد ، وإن لم يقدر بمدة ، لما فيها من عموم المصلحة ، ولا يتغير بإسلام ولا ذمة ، ولا يجوز بيع رقابها اعتبارا لحكم الوقوف .

الثانى : ما أقام فيه أهله وصلاحوا على إقراره فى أيديهم بمزاج يضرب عليهم ، فهذا على ضربين .

أحدهما : أن ينزلوا على ملكها لنا عند صلحنا ، فتصير هذه الأرض وقفا على المسلمين كالذى أنجلى عنه أهله ، ويكون الخراج المضروب عليهم أجرة لا تسقط بإسلامهم ، ولا يجوز لهم بيع رقابها ...

الثانى : أن يستبقوها على أملاكهم ، ولا ينزلوا عن رقابها ويصلحوا عنها بخراج يوضع عليها ... « (٧) .

ويقدر الخراج بما تحتمله الأرض .

وحول هذا التقدير يقول الإمام الماوردى : « فأما قدر الخراج المضروب ، فيعتبر بما تحتمله الأرض .

فإن عمر - رضى الله عنه - حين وضع الخراج على سواد العراق ، ضرب فى بعض نواحيه على كل جريب (٨) قفيزا (٩) ودرهما ...

وضرب على ناحية أخرى غيرها هذا القدر ، فاستعمل - عثمان ابن حنيف - عليه وأمره بالمساحة ووضع ما تحتمله الأرض من

(٧) الأحكام السلطانية : ص ١٤٧ .

(٨) يقصد بالجريب مساحة معينة من الأرض الزراعية يبلغ مساحتها ٣٦٠٠ ذراع مربع أى يساوى نحو ١٢٠٠ متر مربع وكانت هذه المساحة فى العراق والشام أما فى مصر فكانت الوحدة المساحية هى الفدان التى يساوى ٤٢٠٠ متر مربع .

(٩) القفيز : وزنه ثمانية أرطال تقريبا .

خراجها - فمسح ووضع على كل جريب من الكرم والشجر الملتف عشر دراهم ، ومن النخل ثمانية دراهم ، ومن قصب السكر ستة دراهم ، ومن الرطبة خمسة دراهم ، ومن البر أربعة دراهم ، ومن الشعير درهمين .

وكتب بذلك الى عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - فأمضاه ، وعمل فى نواحي الشام على غير هذا ، فعلم أنه راعى فى كل أرض ما تحتمله .

وكذلك يجب أن يكون واضح الخراج بعده يراعى فى كل أرض ما تحتمله ... » (١٠) .

حقوق الخزانة العامة من العشور :

يقصد بالعشور : الأموال التى تؤخذ على التجارة الصادرة من البلاد الإسلامية والواردة اليها .

ولا يخلو الحال من أن الذى يمر على العاشر مسلماً أو ذمياً ، أو مستأمناً ، فإن كان مسلماً فالمقدار الذى يؤخذ من تجارته - ربع العشر - وهو بمثابة الزكاة (أى من حقوق بيت مال الزكاة) وإن كان ذمياً يؤخذ من تجارته - نصف العشر (١١) وإن كان مستأمناً يؤخذ من تجارته - العشر - (وهما من حقوق الخزانة العامة للدولة) .

فالعشور هنا متنوعة المعايير وتختلف باختلاف المكلفين ، وحكمة ذلك أن المأخوذ من المسلمين زكاة وهى - ربع العشر - وتضعيفها

(١٠) الاحكام السلطانية : ص ١٤٨ .

(١١) العشر هنا : صار علماً لما يأخذه العاشر ، سواء كان المأخوذ عشر لغويًا أو نصفه أو ربعه ، والعاشر : هو من نصبه الامام ليأخذ العشور

على أهل الذمة اعتبارا بما حدث مع نصارى بنى تغلب ، والعشر على المستأمنين نظير معاملتهم للمسلمين .

هذا وقد حدد الفكر المالى الاسلامى الحد الأدنى الذى يجب فيه العشور ، وهو ما قيمته من الذهب عشرون دينارا (أى مثقالا) ومن الفضة مائتى درهم ، فلا تؤخذ العشور من مال التجارة اذا قسوم ونقص عن هذا النصاب .

وحول تنوع المعايير واختلاف المفروض على المكلفين ، والحد الأدنى الذى يجب فيه العشور يقول أبو يوسف : « يؤخذ من المسلمين ربع العشر ، ومن أهل الذمة نصف العشر ، ومن أهل الحرب العشر ، من كل ما مر به على العاشر ، وكان للتجارة ، وبلغ قيمة ذلك مائتى درهم فصاعدا أخذ منه العشر ، وإن كانت قيمة ذلك أقل من مائتى درهم لم يؤخذ منه شيء .

وكذلك اذا بلغت القيمة عشرين مثقالا ، أخذ منها العشر ، فإن كانت قيمة ذلك أقل لم يؤخذ منها شيء ، وإذا اخلف عليه بذلك مرات كل مرة لا يساوى مائتى درهم لم يؤخذ منه شيء » (١٢) .

ويفرق أبو يوسف بين مصرف عشور كل من المسلم والذمي والمستأمن (الحربى) فيقول : « وكل ما أخذ من المسلمين من العشور ، فسبيله سبيل الصدقة (أى من حقوق بيت مال الزكاة) ، وسبيل ما يؤخذ من أهل الذمة جميعا وأهل الحرب سبيل الخراج - (أى من حقوق الخزانة العامة للدولة) ، وكذلك ما يؤخذ من أهل الذمة جميعا جزية وعوسهم ، وما يؤخذ من مواشى بنى تغلب ، فإن سبيل ذلك كله سبيل الخراج يقسم فيما فيه الخراج (أى يصرف فى المصالح العامة) وليس هو كالصدقة » (١٣) .

(١٢) الخراج : ص ١٣٢ ، ١٣٣ .

(١٣) الخراج : ص ١٣٤ .

حقوق الخزانة العامة من الفىء : -

يقصد بالفىء : هو المال الذى يؤخذ من غير المسلمين عفوا
من غير قتال - (أى صلحا) .

وقد توسع الامام الماوردى فى تعريف الفىء ، فجعله بمعناه
العام بقوله : « كل مال وصل من المشركين عفوا من غير
قتال ولا بايجاف خيل ولا ركاب ، فهو كمال الهدنة والجزية
واعشار متاجرهم ، أو كان واصلا بسبب من جهتهم كمال
الخراج » (١٤) .

وفى موضع آخر يزداد توسعا فى تعريف الفىء فيقول : « وكل
مال اخذ من المشركين بغير ايجاف خيل ، ولا ركاب من خراج
أرض أو جزية رقبة ، أو مال صلح ، أو عشور تجارة ، أو تركة ميت
لم يخلف وارثا ، فجميعه فىء ... »

ويمتنع منه أهل الصدقات ، كما يمتنع أهل الفىء من مال
للصدقات ... » (١٥) .

ويرى الامام الماوردى أن الفىء والغنيمة يتفقان فى امرين
ويختلفان من وجهين بقوله : « أما الفىء والغنيمة فهما متفقان من
وجهين ومختلفان من وجهين .

فأما وجهها اتفاقهما ، فأحدهما : أن كل واحد من المالين وصل
من غير المسلمين . والثانى : أن مصرف خمسهما واحد .

وأما وجهها افتراقهما ، فأحدهما : أن مال الفىء مأخوذ عفوا
ومال الغنيمة مأخوذ قهرا ، والثانى : أن مصرف أربعة أخماس

(١٤) الأحكام السلطانية : ص ١٢٦ .

(١٥) الاقناع : ص ١٧٩ .

الفىء (عند من يرى تخميسه) مخالف الغنيمة لمصرف أربعة
أخماس الغنيمة « (١٦) .

وهل يخمس الفىء كالغنيمة ؟

يرى الامام الماوردى أن يخمس كما يخمس مال الغنيمة ،
ويصرف كما يصرف خمس الغنيمة فيقول : « يصرف خمسه (الفىء)
فى أهل الخمس كالغنيمة .

ويعد أربعة أخماسه لمصالح المسلمين وأرزاق جيوشهم ويرتقى
منه امامهم « (١٧) .

ويرى أبو يوسف وأبو عبيد : أن الفىء لا يخمس بل يصرف كله
فى مصالح المسلمين . وهذا أيضا رأى مالك وأحمد بن حنبل (١٨) .

وبذلك فإن الامام الماوردى يجعل أربعة أخماس الفىء من
حقوق الخزانة العامة للدولة ، يصرف فى مصالحها العامة والخمس
الباقى لأهل الخمس مقسوما على خمسة . وفى هذا يقول : « ففيه
(أى الفىء) اذا أخذ منهم أداء الخمس لأهل الخمس مقسوما على
خمس ، وقال أبو خنيفة - رضى الله عنه - لا خمس فى الفىء ،
ونص الكتاب فى خمس الفىء يمنع من مخالفته قال تعالى : « ما
أفاء الله على رسوله من أهل القرى ، فله وللرسول ولذى القربى
واليتامى والمساكين وابن السبيل » (١٩) .

ويرى الامام الماوردى فى تقسيم الأربعة أخماس الباقية رأيين
فيقول : « وأما أربعة أخماسه (أى الفىء) ففيه قولان :

(١٦) الأحكام السلطانية : ص ١٢٦ .

(١٧) الاقناع : ص ١٧٩ .

(١٨) انظر : الخراج - لأبى يوسف ص ١٩ ، والاموال - لأبى عبيد

ص ٢٨٥ .

(١٩) الأحكام السلطانية : ص ١٢٦ - سورة الحشر : ٧ .

أخذهما : أنه للجيش خاصة لا يشاركهم فيه غيرهم ، ليكون
معدا لأرزاقهم .

والثانى : أنه مصروف فى المصالح التى منها أرزاق الجيش
وما لا غنى للمسلمين عنه . (٢٠) .

وفى الجملة فإن الفىء بمعناه العام من حقوق الخزانة العامة
للدولة ، لأنه من الأموال التى يستحقها المسلمون من بيت المال
العام ، حيث أكد الامام الماوردى ذلك بقوله : « فأما الفىء فمن
حقوق بيت المال ، لأن مصرفه موقوف على رأى الامام
واجتهاده » (٢١) .

حقوق الخزانة العامة من خمس الغنيمة والفىء :

يقصد بالغنيمة : كل مال وصل الى المسلمين من غيرهم عن
طريق الغلبة والقوة والحرب قائمة ، وليست مقصورة على المال
فقط ، بل تشمل المال والأسرى والعتاد والأسلاب والأرض والسبأ
(أى النساء والأطفال مما وقع للفاتحين) (٢٢) ويصرف أربعة
أخماسها للمحاربين والخمس الباقى يصرف - كالفىء - لله وللرسول
ولذوى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل .

وبيّن الامام الماوردى من هذا الخمس ما يكون من حقوقه الخزانة
العامة ، وما يكون حافظا له يصرف على مستحقه ان وجدوا . وذلك
بقوله : « وأما خمس الفىء - عند الشافعية - وخمس الغنيمة ،
فيقسم ثلاثة أقسام :

١ - قسم منه : يكون من حقوق بيت المال (الخزانة العامة

(٢٠) الأحكام السلطانية : ص ١٢٧ .

(٢١) الأحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

(٢٢) انظر الأحكام السلطانية : ص ١٢٦ وما بعدها .

للدولة) وهو سهم النبي - ﷺ المصروف في المصالح العامة .
لوقوفه مصرفه على رأى الامام واجتهاده .

٢ - وقسم منه : لا يكون من حقوق بيت المال (أى أنه من الحسابات الخاصة) وهم سهم ذوى القربى ، لأنه مستحق لجماعتهم ، فتعين مالكوه وخرج من حقوق بيت المال ، لخروجه عن اجتهاد الامام ورأيه .

٣ - وقسم منه : يكون بيت المال فيه حافظا له على جهاته ، وهو سهم اليتامى والمساكين وابن السبيل ان وجدوا دفع اليهم ، وان فقدوا أجزز لهم . . . « (٢٣) .

ونرى أن القسم الثانى الخاص بذوى القربى يصبح الآن من حقوق الخزانة العامة للدولة لأنقراض أصحابه ، وحتى لا يتسبب مشاكل سياسية عند ادعاء بعض الناس الانتساب اليهم فى وقتنا الحاضر .

حقوق الخزانة العامة من المال الخاص بالضوائع :

يقصد بالمال الخاص بالضوائع : الأموال التى لا يعرف لها مستحق على وجه التحديد ، أو الأموال التى لا يعرف لها مالك معين ، هذه الأموال تتول إلى الخزانة العامة للدولة ، وتنفق فى المصالح العامة .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « ان كل مال استحقه المسلمون ولم يتعين مالكة منهم ، فهو من حقوق بيت المال (الخزانة العامة) . . . » (٢٤) .

(٢٣) الاحكام السلطانية : ص ٢١٤ .

(٢٤) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

ويقول تقي الدين بن تيمية : « ثم انه يجتمع من الفىء جميع الاموال السلطانية التى لبيت مال المسلمين : كالاموال التى ليس لها مالك معين ، مثل من مات من المسلمين وليس له وارث معين ، وكالغصب ، والعوارى ، والودائع التى تعذر معرفة أصحابها وغير ذلك من أموال المسلمين ، العقار والمنقول ، فهذا ونحوه مال المسلمين » (٢٥) .

التركات التى لا وارث لها :

ذهب الفكر المالى الاسلامى الى أن الخزانة العامة للدولة أولى بالأموال التى لا وارث لها ، تأسيسا على أن المصالح العامة هى مصرف كل مال ليس له مستحق خاص ، وللامام أن يصنع بهذا المال ما يرى أنه أنفع للمسلمين .

وفى هذا يقول الامام الماوردى : « ما مات عنه اربابه ، ولم يستحق وارثه بفرض ولا تعصيب ، فينتقل الى بيت المال (الخزانة العامة) ميراثا لكافة المسلمين مصروفا فى مصالحهم .

وقال ابو حنيفة : ميراث من لا وارث له مصروف فى الفقراء خاصة صدقة عن الميت .

ومصرفه عند الشافعى فى وجوه المصالح اعم ، لأنه قد كان من الأملاك الخاصة ، وصار بعد الانتقال الى بيت المال من الأملاك العامة » (٢٦) .

الأموال التى تضبط مع اللصوص :

ذهب الفكر المالى الاسلامى ، الى أن الأموال والمتاع والسلاح

(٢٥) السياسة الشرعية ، فى اصلاح الراعى والرعية : ص ٤١ .

(٢٦) الاحكام السلطانية : ص ١٩٣ ، ١٩٤ .

وغير ذلك من الأشياء المسروقة التى تضبط مع اللصوص ولم يتبين أصحابها ، فإنها تؤل الى بيت المال (الخزانة العامة) .

وحول هذا المعنى يقول أبو يوسف : « وأما ما سألت عنه يا أمير المؤمنين ، مما يصيبه ولائك فى الأمصار مع اللصوص اذا أخذوا من المال والمتاع والسلاح وغير ذلك ، فما أصبت معهم من شيء ... فان جاء له طالب وأقام بذلك بينه - شهودا لا بأس بهم - رد عليه متاعه وأشهد عليه ، وضمنه المتاع أو قيمته ان جاء مستحق له ، وأن لم يأت له طالب بيع المتاع والسلاح وصير ثمنه والمال الذى أصيب معهم الى بيت المال (الخزانة العامة) » (٢٧) .

أموال الغرباء وامتعتهم :

ذهب الفكر المالى الاسلامى ، الى ان الأموال التى تعثر عليها الدولة ، ولم يستدل على صاحبها ، وليس لها من يطالب بها ، فإنها من حقوق بيت المال (الخزانة العامة) .

وحول هذا المعنى يقول أبو يوسف : « وما صار الى القضاة فى المدن والأمصار من متاع الغرباء ومالههم ، وليس لذلك طالب ولا وارث ، فينبغى أن يرفع اليك ذلك .

فانه ان بقى فى أيدي القضاة ، صيروه الى أقوام يأكلونه وهذا وشبهه ما وجد مع اللصوص ، مما ليس له طالب ولا مدع انما هو لبيت مال المسلمين » (٢٨) .

حقوق الخزانة العامة من القطائع :

القطائع فى الفكر المالى الاسلامى ، نظام خاص يختلف كل

(٢٧) الخراج : ص ١٨٣ .

(٢٨) الخراج : ص ١٨٣ ، ١٨٤ .

الاختلاف عن أى نظام يتشابه معه فى مجرد الاسم ، وهو النظام الاقطاعى (٢٩) ، فلم تكن الأرض تنزع من ملاكها وتعطى للفاتحين وإنما كانت الأرض المقطعة ، هى التى تصير ملكا للمسلمين بحكم الفتح وليس لها مالك يطالب بها ، مثل الأراضى التى تكون لحاكم البلاد نفسه ، أو لمن قتل فى الحرب أو هرب عنها ، وهذه هى التى كان يطبق عليها نظام القطائع .

فكان الامام يوزعها لمن يرى أن له بلاء حسنا فى الاسلام ، ومن يقوى على العدو ، ويرى فيه خيرا للمسلمين وأصلاحا لأمرهم ، نظير قدر من المال يختلف باختلاف نوع الأرض المقطعة ، فان كانت خراجية فعليها الخراج ، وان كانت عشرية عليها العشر ، وللامام مطلق الحرية فى أن يربط غير ذلك ، ما دام يتفق مع الصالح العام .

وحول هذا المعنى يقول أبو يوسف : « وكل أرض ... ليست لأحد ولا فى يد أحد ولا ملك أحد ولا وراثة ولا عليها اثر عمارة ، فأقطعها الامام رجلا فعمرها ، فان كانت فى أرض الخراج ، أدى عنها الذى أقطعها الخراج ، ... وان كانت من أرض العشر أدى عنها الذى أقطعها العشر ... »

والأرض عندى بمنزلة المال ، فللامام ان يجيز من بيت المال من كان له غناء فى الاسلام ، ومن يقوى به على العدو ، ويعمل فى ذلك بالذى يرى أنه خير للمسلمين وأصلح لأمرهم ...

(٢٩) وهو النظام الذى كان سائدا فى أوربا فى العصور الوسطى ، والذى يرجع نشأته الى الملك الفاتح ، الذى كان يوزع على قادته أراضى البلاد المفتوحة ، وهؤلاء يوزعونها من دونهم فى نظام هرمى معروف نظير الاخلاص للملك ومساعدته فى الحرب ، وكانت نتيجة ذلك أن الأرض تبقى فى أيدي الملوك ، ويظل الملك ورجال حربه يدا واحدة فى الدفاع لاشتراك مصالحهم جميعا وتبادل المنافع بينهم ، وأما الشعب فكان أفرادهم رقيق أرض كما هو معروف ، راجع ذلك تطور النظم الاقتصادية للدكتور زكريا أحمد نصر ص ٧٣ .

ولا أرى أن يترك أرضاً لا ملك لأخذ فيها ولا عمارة حتى يقطعها
الامام ، فإن ذلك أعمر للبلاد وأكثر للخراج . . . « (٣٠) .

التكليف الفقهي لنظام القطائع :

كيف الامام الماوردي الحكم الفقهي لهذا النظام بقوله : « فهذا
النوع من العامر (٣١) ، لا يجوز اقتطاع رقبته ، لأنه قد صار
باصطفائه لبیت المال ملكاً لكافة المسلمين ، فجرى على رقبته حكم
الوقوف المؤبد ، وصار استغلاله هو المال الموضوع في حقوقه .

والسلطان فيه بالخيار على وجه النظر في الأصلح بين أن
يستغله لبیت المال ، كما فعل عمر (٣٢) - رضى الله عنه - وبين
أن يتخير له من ذوى المكنة والعمل من يقوم بعمارة رقبته بخراج
يوضع عليه مقدار بوفور الاستغلال ونقصه ، كما فعل عثمان (٣٣)
رضى الله عنه - ويكون الخراج أجرة تصرف في وجوه المصالح ، إلا
أن يكون مأخوذاً بالخمس ، فيصرف في أهل الخمس . . . « (٣٤)

(٣٠) الخراج : ٥٩ ، ٦٠ ، ٦١ .

(٣١) أى الأرض العامرة بالزراعة .

(٣٢) قرر الامام الماوردي : أن عمر - رضى الله عنه - كان يصرفها في

مصالح المسلمين وأنه لم يقطع من الأرض شيئاً منها - انظر : الأحكام

السلطانية : ص ١٩٣ .

(٣٣) يقول الامام الماوردي : « ثم إن عثمان - رضى الله عنه - أقطعها ،

لأنه رأى أقطاعها أوفر لغلتها من تعطيلها ، وشرط على من أقطعها إياه أن

يأخذ منه حق الفىء ، فكان ذلك منه أقطاع أجارة لا أقطاع تمليك ، فتوفرت

غلتها حتى بلغت على ما قيل خمسين ألف ألف درهم ، فكان منها صلاته .

وعطاياه ، ثم تناقلها الخلفاء بعده . » انظر : الأحكام السلطانية : ص ١٩٣ .

(٣٤) الأحكام السلطانية : ص ١٩٣ .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى يؤكد أن للدولة أملاك خاصة
هى من حقوق الخزانة العامة للدولة ، وأن هذه الأملاك تتكون من
الأراضى التى ليس لها مالك معين .

وأن الفكر المالى الاسلامى ، يرى عدم احتفاظ الدولة بملكية هذه
الأراضى أو بالإشراف على استغلالها ، وأن استغلال الأفراد لهذه
الأراضى يكون أزكى انتاجا واجزى فائدة من استغلال الدولة لها ،
وأن اصلاح هذه الأراضى بفضل استغلال الفرد ، كفيل بزيادة موارد
الخزانة العامة للدولة .

* * *

المبحث الثاني

« التزامات خزانة الأموال العامة »

تمهيد :

التزامات خزانة الأموال العامة للدولة ، كثيرة ومتنوعة ، وتمشيا مع قاعدة التخصيص ، فإن الفكر المالى الاسلامى ، يخصص لكل نوع من النفقات العامة فى الدولة ، نوع أو أنواع من الإيرادات العامة .

فايراد الدولة من - الجزية والنخراخ والعشور - كان يوجهه للانفاق فى المصالح العامة من الدفاع والأمن ورواتب العاملين بالدولة ، وتحقيق العدالة الاقتصادية ، وزيادة الانتاج والتنمية ، ونحو ذلك مما صالح الجماعة الاسلامية .

وايراد خمس الفىء وخمس الغنيمه ، يوجه جزء منه على فئات خاصة من مستحقى الضمان الاجتماعى - كاليتامى والمساكين وابن السبيل ، والباقى يوجه فى المصالح العامة للمسلمين .

هذا وقد بين الفكر المالى الاسلامى التزامات خزانة الأموال العامة فى الانفاق العام على مصالح المسلمين ونشر وتأمين الدعوة الاسلامية ، والتزامات أخرى تتعلق بدور الخزانة العامة فى تحقيق السياسة المالية ، وتنفيذ موازنة الدولة .

وسوف نتناول هذا المبحث فى مطلبين : -

الأول : الالتزامات الخاصة بالاتفاق العام .

الثانى : التزامات خاصة بوظائف الخزانة العامة .

المطلب الأول

الالتزامات الخاصة بالانفاق العام

تناول الفكر المالى الاسلامى ، التزامات خزانة الأموال العامة ، نحو الانفاق ، فشملت نفقات الشئون الدينية ، والأمن العام الخارجى والداخلى ونفقات الخدمات العامة من تعبيد الطرق والجسور والقناطر ، ورواتب العاملين بأجهزة الدولة من الولاة والقضاة وغيرهم ، وغير ذلك مما تشمله النفقات السياسية والحربية والعمرانية ، وكل ما يتعلق بالمصالح العامة للمسلمين .

هذا وسوف نتناول نماذج من الفكر المالى الاسلامى ، حول بعض الالتزامات الخاصة بالانفاق العام للدولة .

نفقات الشئون الدينية : -

حول التزامات الخزانة العامة للانفاق على نشر الدعوة الاسلامية يقول الامام الماوردى : « جهاد من عاند الاسلام بعد الدعوة ، حتى يسلم أو يدخل فى الذمة ، ليقام بحق الله تعالى فى اظهاره على الدين كله » (١) .

وحول الالتزام بالانفاق على تأمين الأمة الاسلامية من الخل والضياح والتفتت بسبب البدع والافكار الضالة الهدامة ، والحفاظ على وحدة الأمة الاسلامية يقول الامام الماوردى : « حفظ الدين على أصوله المستقرة ، وما اجمع عليه سلف الأمة ، فإن نجم مبتدع أو زاغ ذو شبهة عنه أوضح له الحجة ، وبين له الصواب ، وأخذه بما يلزمه من الحقوق والحدود ، ليكون الدين محروسا من خلل ، والأمة ممنوعة من ذلل » (٢) .

(١) الأحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٢) الأحكام السلطانية : ص ١٥ .

نفقات الأمن العام الخارجى والداخلى :

وحول التزامات الخزانة العامة بالانفاق على الأمن العام سواء الأمن الداخلى أو الخارجى .

كان الهدف من نفقات الأمن العام كما يقول الامام الماوردى هو : « حماية البيضة ، والذب عن الحريم ، ليتصرف الناس فى المعاش وينتشروا فى الأسفار آمنين من تخريب بنفس أو مال » (٣) .

وحول الهدف من الانفاق فى تأمين حدود الدولة من الاعتداء عليها يقول الامام الماوردى : « تحصين الثغور بالعدة المانعة والقوة الدافعة ، حتى لا تظهر الأعداء بغرة ينتهكون فيها محرما أو يسفكون فيها لمسلم أو معاهد دما » (٤) .

وبالنسبة للانفاق على تأمين الجبهة الداخلية يقول الامام الماوردى « اقامة الحدود ، لتصان محارم الله تعالى عن الانتهاك ، وتحفظ حقوق عباده من اتلاف واستهلاك » (٥) .

نفقات الاصلاحات العمرانية :

وحول التزامات الخزانة العامة بالانفاق على شق الأنهار والترع واقامة الجسور والقناطر والسدود ، لاستصلاح الاراضى وزيادة الثروة الزراعية يقول ابو يوسف : « واذا احتاج اهل السواد الى كرى أنهارهم العظام التى تأخذ من دجلة والفرات ، كريت لهم ، وكانت النفقة من بيت المال ومن اهل الخراج ، ولا يحمل ذلك كله على اهل الخراج » .

(٣) الاحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٤) الاحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٥) الاحكام السلطانية : ص ١٦ .

وأما الأنهار التي يجرونها إلى أرضهم ومزارعهم وكرومهم
(العنب) ورطابهم (النخل) وبساتينهم (الفاكهة) ومباقلهم
(البقول) وما أشبه ذلك ، فكريها عليهم خاصة ليس على بيت المال
من ذلك شيء .

فأما البثوق (الفتحات التي يحدثها الماء من جانب النهر)
والمسنيات (السدود) والبريدات (مفاتيح المياه) التي تكون في
دجلة والفرات وغيرهما من الأنهار العظام ، فإن النفقة على هذا
كله من بيت المال لا يحمل على أهل الخراج من ذلك شيء ، لأن
مصلحة هذا على الإمام خاصة ، لأنه أمر عام لجميع المسلمين ،
فالنفقة عليه من بيت المال لأن عطب الأرضين من هذا وشبهه ، وإنما
يدخل الضرر من ذلك على الخراج « (٦) » .

وهكذا نجد أبا يوسف يميز بين ما هو من التزامات خزنة
الدولة من أجل التنمية الزراعية وبين ما هو من اختصاص صاحب
الأرض من أجل تعميرها وزيادة إنتاجها .

وبالنسبة للانفاق على تعبيد الطرق وإصلاحها لتأمين التجارة
الداخلية والخارجية وزيادة حركة التصدير والاستيراد يقول الإمام
الماوردي : « وليهتم كل الاهتمام ، بأمن السبل والمسالك ، وتهذيب
الطرق والمفاوز (٧) لينتشر الناس في مسالكهم آمنين ، ويكونوا على
أنفسهم وأموالهم مطمئنين .

ولا يقتصر على حماية ما يستمد منه بلاده وسواده (الأرض
الزراعية) فلم يستقم أمر بلاد كانت المسالك إليها مخوفة ، لأنها

(٦) الخراج : ص ١١٠

(٧) أي الأماكن البرية القفر أنظر : لسان العرب / لابن منظور ج ٥

تفتقر الى مجلوب اليها ، ومجتلب منها ، ليكثر جالبهم فيما ليس لهم ، وتخصب بلادهم بما ليس عندهم » (٨) ...

رواتب العاملين بأجهزة الدولة :

وحول التزامات الخزانة العامة للدولة ، نحو رواتب العاملين بها من الولاة والقضاة والجنود ورجال الادارة والتعليم وغير ذلك من المرتبات الواجبة للعاملين بأجهزة الدولة .

يقول أبو يوسف : « وسألت من أى وجه تجرى على القضاة والعمال الأرزاق ؟ ، فأجبت - أعز الله أمير المؤمنين بطاعته - ما يجرى على القضاة والولاة من بيت مال المسلمين : من جباية الأرض أو من خراج الأرض والجزية ، لأنهم فى عمل المسلمين ، فيجرى عليهم من بيت مالهم .

ويجرى على كل والى مدينة وقاضيتها بقدر ما يحتمل .

وكل رجل تصيره فى عمل المسلمين ، فأجر عليه من بيت مالهم .

ولا تجر على الولاة والقضاة من مال الصدقة شيئاً ، إلا والى الصدقة فإنه يجرى عليه منها كما قال الله تبارك وتعالى : « والعاملين عليها » (٩) .

وحول التزامات الخزانة العامة ، لنفقات رجال الادارة فى الدولة يقول الامام الماوردى : « استكفاء الأمناء ، وتقليد النصحاء فيما يفوضه اليه من الأعمال ، ويكله اليهم من الأموال ، لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة والأموال بالأمناء محفوظة » (١٠) .

(٨) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٢٨٥ .

(٩) الخراج : ص ١٨٧ .

(١٠) الأحكام السلطانية : ص ١٦ .

وبالنسبة لرواتب العاملين المدنيين بالدولة يقول الامام الماوردي:
« وأما أرزاق ما عدا الجيش ٠٠٠ فيقسمون ثلاثة أقسام :

أحدها : من يرتزق على عمل غير مستديم ، كعمال المصالح ،
وجباة الخراج فلاقطاع بأرزاقهم لا يصح ، ويكون ما حصل لهم بها
من مال الخراج تسببا وحوالة بعد استحقاق الرزق وحلول الخراج .

والثاني : من يرتزق على عمل مستديم ويجرى رزقه مجرى
الجمالة ، وهم الناظرون في أعمال البر التي يصح بها إذا ارتزقوا
عليها ، كالمؤذنين والأئمة ، فيكون جعل الخراج لهم في أرزاقهم
تسببا به وحوالة عليه ، ولا يكون اقطاعا .

الثالث : من يرتزق على عمل مستديم ، ويجرى رزقه مجرى
الإجارة وهو من لا يصح نظره إلا بولاية وتقليد مثل القضاة والحكام
وكتاب الدواوين ، فيجوز أن يقطعوا بأرزاقهم خراج سنة
واحدة ٠٠٠ » (١١) .

وبخصوص نفقات من له صلة بمصالح المسلمين من العاملين
بالشئون الخارجية والسياسية يقول الامام الماوردي : « وإذا أراد
الامام أن يصل قوما لتعود صلاتهم بمصالح المسلمين - كالرسل
والمؤلفة - جاز أن يصلهم من مال الفيء (أموال الخزانة
العامة) ٠٠٠ »

فأما إذا كانت صلة الامام لا تعود بمصلحة على المسلمين ، وكان
المقصود بها نفع المعطى خاصة ، كانت صلاتهم من ماله ٠٠٠ (١٢) .

نفقات القوات المسلحة :

وحول التزامات الخزانة العامة نحو نفقات القوات المسلحة من

(١١) الأحكام السلطانية : ص ١٩٦ .

(١٢) الأحكام السلطانية : ص ١٢٨ .

اعداد الجيوش والمعدات الحربية يقول الامام الماوردي عن سهم رسول الله - ﷺ - من الفىء بعد وفاته على مذهب الامام الشافعى : « وذهب الشافعى رحمه الله الى أنه يكون مصروفا فى مصالح المسلمين - كأرزاق الجيش واعداد الكراع والسلاح وبناء الحصون والقناطر وأرزاق القضاة والأئمة وما جرى هذا المجرى من جوه المصالح » (١٣) .

وعن تقدير رواتب الجنده يقول الامام الماوردي : « وأما تقدير العطاء ، فمعتبر بالكفاية حتى يستغنى بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة .

والكفاية معتبرة من ثلاثة أوجه .

أحدها : عدد من يعوله من الذرارى ...

الثانى : عدد ما يرتبطه من الخيل والظهر .

الثالث : الموضع الذى يحله فى الغلاء والرخص .

فيقدر كفايته فى نفقته وكسوته لغامه كله ، فيكون هذا المقدر فى عطائه ... » (١٤) .

وبالنسبة لراتب الجندي اذا حدث له اصابة يقول الامام الماوردي : واختلف الفقهاء فى سقوط عطائه اذا حدثت به زمالة على قولين :

أحدهما : يسقط ، لأنه فى مقابلة عمل قد عدم .

١ (١٣) الاحكام السلطانية : ص ١٢٧ .

(١٤) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٥ .

الثانى : أنه باق على العطاء ترغيبا فى التجند
والارتزاق ... « (١٥) .

وعن راتب الجندى حالة موته أو قتله يقول الامام الماوردى :
« واذا مات أحدهم أو قتل ، كان ما يستحق من عطائه موروثا عنه
على فرائض الله تعالى ، وهو دين لورثته فى بيت المال .

واختلف الفقهاء فى استبقاء نفقات ذريته من عطائه فى ديوان
الجيش على قولين :

أحدها : أنه قد سقطت نفقتهم من ديوان الجيش لذهاب مستحقه
ويحالون على مال العشر والصدقة .
الثانى : أنه يستبقى من عطائه نفقات ذريته ترغيبا له فى المقام
وبعثا له على الاقدام .. « (١٦) .

ولاشك فان استمرار المعاشات لذرية الجندى فى حالة موته هو
الأولى بالصواب ، تشجيعا للجندى على الاقدام ، وترغيبا له على
الالتحاق فى سلك الجندية والدفاع عن الوطن .

(١٥) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٦ ولعل الزاى الثانى هو المراجع
والأنسب لزماننا .

(١٦) الاحكام السلطانية : ص ٢٠٦ .

المطلب الثاني التزامات خاصة بوظائف الخزانة العامة

تناول الفكر المالى الاسلامى ، الالتزامات الخاصة بوظائف الخزانة العامة ودورها تجاه تنفيذ الموازنة العامة للدولة ، من حيث مقابلة الدخل بالخرج والفائض والعجز فى الموازنة العامة ، وكيفية التغلب على العجز بطريق الاقتراض والتوظيف ، وكذا الحسابات الخاصة بالخزانة وحسابات التسوية ، والنظر فى زيادة المرتبات وغير ذلك من وظائف الخزانة العامة للدولة .

مقابلة الدخل بالخرج :

تناول الفكر المالى الاسلامى بواقعية احوال الايرادات اذا قوبلت بالنفقات محلا بذلك انعكاسات كل حالة على الأحوال السياسية والاقتصادية للبلاد ، موضحا بذلك الحالة المثلى التى ينبغى أن تكون عليها حالة الموازنة العامة للدولة .

وفى هذا يقول الامام الماوردى : « لا يخلو حال الدخل اذا قوبل بالخرج من ثلاثة احوال :

أحدها : أن يفضل الدخل الخرج . (فائض فى الموازنة) :

فهو الملك السليم ، والتقدير المستقيم ، ليكون فاضل الدخل معدا لوجود النوائب ، ومستحدثات العوارض ، فيأمن الرعية عواقب حاجته ، ويثق الجند بظهور مكنته ، ويكون الملك قادرا على دفع ما طرأ من خطب أو حدث من حرق ، فإن للملك فنونا لا ترتقب ، وللزمان حوادث لا تحسب .

الثانية : أن يقصر الدخل عن الخرج . (عجز الموازنة) :

فهو الملك المعتل ، والتدبير المختل ، لأن السلطان - بفضل القدرة - يتوصل الى كفايته كيف قدر ، فتناول ما وجب ، ويطلب بما لا يجب ،

(٩ - الادارة المالية للدولة)

وتدعو الحاجة الى العدول عن لوازم الشرع وقوانين السياسة الى حرف (وجه) يصل به الى حاجته ويظفر بإرادته ، فيهلك معه الرعايا وينبسط عليه الأجناد ، وتدعوهم الحاجة الى مثل ما دعتهم ، فلا يمكن قبضهم عن التسلط وقد تسلط ، ولا منعهم من الفساد وقد فسد .

فان استدرك امره بالتقنع ، وساعده اجناده على الاقتصاد ، والا فالى عطب ما يؤول الفساد .

الثالثة : ان يتكافأ الدخل والخرج حتى يعتدل ، ولا يفضل ، ولا يقصر . (توازن الموازنة) .

فيكون الملك في زمان السلم مستقلا ، وفي زمان الفتوق والحوادث مختلا ، فيكون لكل واحد من الزمانين حكمه .

فان ساعده القضاء بدوام السلم ، كان على دعتهم واستقامته وان تحركت به النوائب ، كده الاجتهاد ، وثلمه الاعوان ، فيجعل الملك ذخيرة نوائبه في مثل هذه الأحوال الاحسان الى رعيته ، وتحكيم العدل في سياسته ، ليكون بالرعية مستكثرا ، وبالعادل مستثمرا « (١٧) .

معالجة الفكر الاسلامي للعجز في موازنة الدولة :

عالج الفكر المالي الاسلامي حالة العجز في موازنة الدولة ، برؤية واقعية ، مبينا دور الخزانة العامة في سد هذا العجز الذي قد يحدث في حالات استثنائية - مثل الازمات الاقتصادية او الحروب وغيرها - كوسيلة لتغطية هذه النفقات الغير عادية .

وقد اتخذ الفكر المالي الاسلامي اساليب لسد هذا العجز منها القراض والتوظيف بالقدر اللازم لمجابهة هذه الظروف الاستثنائية .

وهنا نجد فقهاء الفكر الاسلامي يبيحون الاقتراض اذا كان يرمى لخرانة الدولة بموارد لسد هذه القروض ، وفى حالة عدم توقع موارد لسد هذا القرض ، وضعفت الموارد العادية لسد هذا العجز ، فلا مناص من اللجوء الى التوظيف (١٨) .

وحول حل عجز الموازنة العامة للدولة بطريق الاقتراض ، يقول الامام الماوردى : « فلو اجتمع على بيت المال حقان ضاق عنهما واتسع لاحدهما ، صرف فيما يصير منهما ديناً فيه (١٩) . . . فلو ضاق عن كل واحد منهما ، جاز لولى الأمر اذا خاف الفساد أن يقترض على بيت المال ما يصرفه فى الديون دون الارتفاق وكان من حدث بعده من الولاة مأخوذاً بقضائه اذا اتسع (٢٠) لانه بيت المال . . . » (٢١) .

وعن حل المشكلة بطريق التوظيف ، يقول الامام أبو حامد الغزالي « اذا لم يكن فى مال المصالح (خزانة الدولة) ما يفي بخراجات العسكر وخيف دخول العدو بلاد الاسلام ، أو ثوران الفتنة من قبل أهل الشر ، جاز للامام أن يوظف على الأغنياء مقدار كفاية الجند . . . » (٢٢) .

ويؤكد الامام الشاطبى حل هذه المشكلة بالتوظيف فيقول : « انا اذا قررنا اماماً مطاعاً مفتقراً الى تكثير الجنود لسد حاجة الثغور

(١٨) التوظيف : ضريبة استثنائية تفرض على الأغنياء ، قد تصيب جزءاً من رأس المال ، ويشترط تحديد المبلغ الذى يكفى لدفع هذه الظروف الاستثنائية والا يدفع فوائد لهذه القروض ، لأن الفوائد محرمة شرعاً .
(١٩) أى تقديم النفقات المستحقة على وجه البذل - كنفقات القوات المسلحة لأنها مستحقة وجد المال أو انعدم ، وهذه تبرر فرض التزام جديد أو اقتراض .

(٢٠) أى حدث فائض فى الموازنة العامة للدولة .

(٢١) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ .

(٢٢) المستصفى من علم الاصول : ج ١ ص ٣٠٣ .

وحماية الملك المتسع الأقطار ، وخلا بيت المال وارتفعت حاجات
الجند الى مال يكفيهم ، فللامام اذا كان عدلا ، أن يوظف على
الأغنياء ما يراه كافيا لهم في المال ، الى أن يظهر مال بيت المال ،
ثم اليه النظر في توظيف ذلك على الغلات والثمار وغير
ذلك ... » (٢٣) .

فاذا اجاز الفكر المالى الاسلامى للخزانة العامة للدولة
الاقتراض والتوظيف من اجل تقوية القوات المسلحة ، فان ذلك
يمتد ايضا بطريق القياس الى كل ما هو ضرورى لحماية المجتمع -
كالتعليم والصحة والتنمية وغير ذلك مما ينفق في المصالح العامة ،
طالما أن الخزانة العامة ، لم تجد لديها ما تنفقه لسد هذه
الحاجيات ، وذلك تمشيا مع القواعد الفقهية الكلية .

حالة الفائض في الموازنة العامة :

اختلف فقهاء الفقه المالى الاسلامى ، حول الفائض في الموازنة العامة
للدولة فهل يدخر ليكون احتياطيا لمواجهة الازمات وسنوات الشدة ،
أم يصرف على من يعم صلاح البلاد والمسلمين .٢٠

وحول هذا يقول الامام الماوردى : « واذا فصلت حقوق بيت
المال (الخزانة العامة) عن مصرفها (أى حدث فائض في
الموازنة) .

فذهب أبو حنيفة : الى أنه يدخر في بيت المال لما ينوب
المسلمين من حاجات .

وذهب الشافعى الى أنه يقبض (أى يصرف) على اموال من
يعم به صلاح المسلمين ولا يدخر ، لأن النوائب تعين فرضها عليهم
اذا حدثت ... » (٢٤) .

(٢٣) الاعتصام : ج ٢ ص ٢٩٥ .

(٢٤) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ .

والواقع ان ما ذهب اليه الامام ابو حنيفة من تكوين مال احتياطي لمواجهة الالتزامات الاقتصادية وغيرها ، هو الأنسب والأفضل والأصلح من وجهة النظر الاقتصادية .

ولأن افاضة المال على المسلمين فى اوقات الرخاء يؤدى الى التضخم وزيادته ، وفى فرض الضرائب عليهم أيام الأزمات يؤدى الى ارهاقهم .

وظائف الخزانة العامة فى ضبط النفقات :

نبه الفكر المالى الاسلامى ، الخزانة العامة للدولة ، بتطبيق كافة القواعد فى ضبط النفقات العامة ، كى يستقيم حال الموازنة العامة للدولة من حيث حسابات التسوية ، او الحسابات الخاصة على الخزانة العامة او استحقاق ارتباط النفقة من عدمه ، وغير ذلك من الوظائف .

فحول تسوية حسابات الخزانة العامة للدولة يقول الامام الماوردى : « وكل حق وجب صرفه فى مصالح المسلمين ، فهو حق على بيت المال ، فاذا صرف فى جهته صار مضافا الى الخارج من بيت المال ، سواء أخرج من حرزه او لم يخرج ، لأن ما صار الى عمال المسلمين او خرج من أيديهم فحكم بيت المال جار عليه فى دخله اليه وخرجه » (٢٥) .

وبالنسبة للحسابات الخاصة على الخزانة العامة للدولة يقول الامام الماوردى : « ولما المستحق (من النفقات) على بيت المال فضرمان :

أحدهما : ما كان بيت المال فيه حرزا (أى حافظا) (٢٦) :

(٢٥) الاحكام السلطانية : ص ٢١٣ .

(٢٦) أى مجرد خزانة يصرف الى مستحقه - على مذهب الشافعى -

كسهم اليتامى والمساكين وابن السبيل فى الخمس .

فان كان المال موجودا فيه ، كان صرفه في جهاته مستحقا ، وعدمه مسقط لاستحقاقه « (٢٧) .

ويخصوص ارتباط النفقة من عدمه يقول الامام الماوردي :
« الثانى : ان يكون بيت المال له مستحقا فهو على ضربين :

أحدهما : ان يكون مصرفه مستحقا (٢٨) على وجه البذل - كأرزاق الجند وأثمان الكراع والسلاح - فاستحقاقه غير معتبر بالوجود ، وهو من الحقوق اللازمة مع الوجود والعدم ، فان كان موجودا عجل دفعه - كالديون مع اليسار ، وان كان معدوما ، وجب فيه (أى فى بيت المال) على الانتظار - كالديون مع الاعسار .

الثانى : ان يكون مصرفه مستحقا على وجه المصلحة والأرفاق ، دون البذل (أى لم يتم الارتباط عليه) .

فاستحقاقه معتبر بالوجود دون العدم ، فان كان (المال) موجودا فى بيت المال وجب فيه ، وسقط فرضه عن المسلمين .

وان كان معدوما ، سقط وجوبه عن بيت المال ، (ويجوز فى هذه الحالة فرضه عند الضرورة) .

وكان ان عم ضرره ، من فروض الكفاية على كافة المسلمين حتى يقوم به منهم من فيه كفاية - كالجهاد .

وان كان مما لا يعم ضرره - كوعوز طريق قريب يجد الناس طريقا غيره بعيدا او انقطاع شرب يجد الناس غيره شربا (أى مشربا) .

(٢٧) الإحكام السلطانية : ص ٢١٤ .

(٢٨) أى من حقوقه ، والتصرف فيه للحاكم .

فاذا سقط وجوبه عن بيت المال بالعدم ، سقط وجوبه عن الكافة لوجود البديل (٢٩) .

وهكذا نجد الامام الماوردي يفرق بين الأمرين :

الأول : ان كان عدم اجراء النفقة شأنه ان يعم الضرر ، كانت النفقة من فروض الكفاية على كافة المسلمين ، حتى يقوم بها منهم من فيه كفاية .

والثاني : ان كان عدم اجراء النفقة ممالا يعم ضرره ، اذا سقط وجوبه عن بيت المال بعدم وجود المال ، سقط وجوبه عن الكافية لوجود البديل .

زيادة رواتب العاملين بالدولة او نقصانها :

اهتم الفكر المالي الاسلامي ، برواتب العاملين بأجهزة الدولة والأسباب التي تستوجب زيادتها أو نقصانها وجعلها ضمن التزامات الخزانة العامة للدولة .

وفي هذا الصدد يقول أبو يوسف في شأن رواتب القضاة والعمال والولاة : « فاما الزيادة في الرزاق القضاة والعمال والولاة ، والنقصان مما يجرى عليهم ، فذلك اليك . من رأيت ان تزيده في رزقه منهم زدت ، ومن رأيت ان تحط من رزقه حططت ، أرجو ان يكون ذلك موسعا عليك .

وكل ما رأيت ان الله تعالى يصلح به امر الرعية ، فافعله ولا تؤخره فاني أرجو لك بذلك اعظم الأجر وافضل الثواب » (٣٠) .

(٢٩) الاحكام السلطانية : ص ٢١٤ ، ٢١٥ .

(٣٠) الخراج : ص ١٨٧ .

وبالنسبة لزيادة رواتب الجند أو نقصانها :

الاختلاف الفقهاء حولها ، يقول الامام الماوردي : « ثم تعرض
حاله (إلى الجندى) فى كل عام فان زادت رواتبه الماسة زيد ،
وان نقصت نقص .

واختلف الفقهاء اذا تقدر رزقه بالكفاية ، هل يجوز أن يزداد
عليها ؟ .

فمنع الشافعى من زيادته على كفايته وان اتسع المال ، لأن
اموال بيت المال لا توضع الا فى الحقوق اللازمة .

وجوز أبو حنيفة زيادته على الكفاية اذا اتسع المال لها (٣١) . «

ولعل رأى أبا حنيفة فى زيادة رواتب الجند اذا كان هناك
متسع لذلك فى الخزانة العامة للدولة ، هو الصواب ، لأن زيادة
الرواتب تشجعا للجنود على الاقدام والقيام بواجبهم على الوجه
الأكمل . ورغبة للاخرين فى اللحاق بالجنودية .

* * *

تعقيب

(حول حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة)

اعطى الفكر المالى الاسلامى اهمية بالغة بحقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة ، لاقامة مجتمع مترابط تسوده الأخوة والتعاون بين افرادة حكما ومحكومين ، يشعر كل فرد فيه بمسئوليته تجاه الآخرين .

ولذا كانت حقوق الخزانة العامة للدولة ، هى لتوفير ما تتطلبه المصالح العامة من النفقات ، وتأمين ارباب الاموال على انفسهم والموالهم ورعاية مصالحهم طبقا لقواعد العدل الالهى ، والأخوة الاسلامية .

وقد اخذ تنظيم بيت المال فى الفكر المالى الاسلامى ، صورة معينة تلبي احتياجات الدولة من النفقات العامة ، فجعل لكل ولاية ادارة مالية مستقلة تتمثل فى بيت مالها الخاص بها ، الى جوار بيت المال المركزى الموجود فى مقر العاصمة ، بحيث يقوم بيت المال المحلى بكافة مهام بيت المال المركزى داخل النطاق الادارى الذى يشرف عليه .

وكان بيت المال المحلى ، يتولى الانفاق على شئون الأمن والاستثمار والتنمية والتعليم والشئون الصحية وغير ذلك من الانفاق المقرر فى الاسلام ، وبعد ذلك اذا حدث فائض من الايرادات ، ارسل الى بيت المال المركزى .

وفى حالة حدوث عجز فى ايراداته واحتاج بيت المال المحلى الى معونة من بيت المال المركزى ، قدمها اليه من جهته ، او بتحويلها من بيت مال محلى قريب منه .

وبذلك نستطيع أن نقول أن الإدارة المالية للدولة فى الفكر المالى الاسلامى أخذت بالتقسيم الرأسى ، بحيث تقوم هذه البيوت جميعها بوظائفها دون تعارض فيما بينها .

وبجانب هذا التنظيم الادارى ، وجه الفكر المالى الاسلامى الحكام والمحكومين داخل الدولة ، أن يؤدى كل منهما الى الآخر ما يجب أدائه اليه ، فكانت هذه التوجيهات التالية :

- على الحكام ونوابهم أن يعطوا لكل ذى حق حقه ، وليس للرعايا أن يطلبوا من ولاة الأموال مالا يستحقونه ، وعلى الرعية من الممولين أداء ما عليهم من الحقوق المالية بنفس راضية وقلب مطمئن ، وعلى جامعى أموال الدولة أن يؤدوا الى خزانة الدولة جميع ما حصلوا عليه من الممولين .

- الحكام هم وكلاء على المال العام وليسوا بملاك له ، ولذلك قرر الفكر المالى الاسلامى ، عدم انفاق أموال الدولة حسب الأهواء ، لأن ولاة الأموال هم أمناء ونواب ، وليسوا ملاكا لأموال الدولة .

- فرض ضرائب لمواجهة متطلبات احتياجات الدولة ، أو فرضها فى ظروف استثنائية (كالتوظيف) أو (الاقتراض) يجب أن تكون للضرورة فقط ، وأن تكون بقدر الحاجة ، ويتوقع سداد القرض مستقبلا وبدون فائدة ، حتى لا يرهق الشعب بسداده وتحمله ضرائب أخرى لا قدرة له على أدائها ، وأن ترفع هذه الضرائب عند انتهاء أسبابها .

وهكذا نجد الإدارة المالية فى الفكر الاسلامى نظام قائم بذاته نظام عادل يرفع مصالح الأفراد والجماعات والحكومات ، فيه توزيع عادل للثروات ، يتساوى فيه جميع من تظلمهم دولة الاسلام .

الباب الثالث

(مراقبة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى)

تقديم :

(مفهوم المراقبة المالية للدولة وتطورها)

فى الفكر الاسلامى

المراقبة بمفهومها العام : هى احدى مكونات العملية الادارية وهى احدى وظائف الادارة ، ترتبط بأوجه النشاط الادارى المختلفة من تخطيط وتنظيم واتخاذ للقرارات وتنفيذها .

وهى عملية متابعة دائمة ومستمرة تقوم بها السلطة بنفسها أو بتكليف غيرها ، للتأكد من أن ما يجرى عليه العمل ، يسير وفقاً للخطط الموضوعية والسياسات المرسومة والبرامج المعدة لذلك ، فى حدود القوانين والنظم والتعليمات المعمول بها ، لتحقيق اهداف معينة ، مع دراسة الانحراف فى التنفيذ لمعالجته ومنع تكرار وقوعه .

فهى بذلك تستهدف متابعة العمل ، والتأكد من أن ما يجرى عليه يسير مساره الطبيعى ، كما تستهدف الكشف عن الأخطاء والانحرافات وتصحيحها ، وتحديد المسئولية فى المسائل التى تتطلب محاسبة المنحرفين محاسبة عادلة (١) .

ولا تقتصر المراقبة المالية فى اختيار أفضل الوسائل لتحصيل الإيرادات العامة وتنظيم استخداماتها على الوجه الصحيح ، بل

(١) راجع كتاب مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام للمؤلف :

تمتد الى اختيار افضل العناصر من العمال لاداء هذه العملية بما يحقق الهدف العام من الرقابة بأعلى كفاءة ممكنة .

واذا كان الفكر المالى الوضعى الآن ، يرى ان مالية الدولة تخضع لأنواع من الرقابة لا تخرج عن : -

- رقابة الراى العام ، الممثلة فى المجالس النيابية وغيرها من الهيئات الأخرى .

- رقابة الهيئات المالية الخاصة ، التى يمكن أن تفرض رقابة أكثر دقة وتنظيما من رقابة الراى العام ، والتى يمكن أن تكون رقابة سابقة أو لاحقة أو مباشرة للعمليات المالية .

فان الفكر المالى الاسلامى يضيف نوعا آخر من الرقابة ، وهو - الرقابة الذاتية - مراقبة الفرد لنفسه اعتقادا منه بأن الله تعالى رقيب عليه ومطلع على عمله وتصرفاته ، ولذلك فان أنواع المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى ثلاثة أنواع .

- رقابة ذاتية : يمارسها الضمير اليقظ للفرد المسلم .

- رقابة شعبية : يمارسها الراى العام المسلم ، فمثلا فى أهل الحل والعقد من المسلمين الذين يرون فى ضوء الشريعة الاسلامية ، أنه محقق للمصالح العامة للمسلمين .

- رقابة تنفيذية : تمارسها السلطة التنفيذية فى الدولة .

والدليل على هذه الأنواع من الرقابة قوله تعالى : « وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون وستردون الى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون » (٢) .

فنص الآية الكريمة ، يفيد أن هناك ثلاث جهات للرقابة .
- الله سبحانه وتعالى : ورقابته تنعكس فيما أسمىناه بالرقابة الذاتية .

- الرسول - ﷺ - ومن بعده الخلفاء والولاة : ويتولاها ولى الأمر فى كل زمان ، وكل مكان . وتسمى بالمراقبة التنفيذية .
- المؤمنون : ورقابتهم هى رقابة الراى العام الممثلة فى السلطات الشعبية .

وبجانب هذه السلطات ، فقد وضع الفكر المالى الاسلامى طرقا لحاسبة القائمين على مالية الدولة ، ومعاقبتهم فى حالة مخالفتهم للقواعد المالية ، أو اختلاسهم لأموال الدولة ، مع رد الأموال التى أخذوها بدون وجه حق الى بيت مال المسلمين .

هذا وقد أخذت طرق مراقبة مالية الدولة فى الفكر المالى الاسلامى فى التطور منذ عهد رسول الله - ﷺ - الى نهاية عصر الدولة العباسية ، حتى أصبحت نظرية متكاملة محكمة التطبيق .
ففى عهد رسول الله - ﷺ -

جاء القرآن الكريم بالقواعد والأحكام العامة للمراقبة ، وقام الرسول - ﷺ - بوضع هذه القواعد موضع التنفيذ العملى ، حيث عين الولاة والعمال فى الأقاليم بعد أن شرح لهم القواعد فى تحصيل الإيرادات ، وطرق انفاقها .

ثم أرسل اليهم من يكشف عن أحوالهم ، وتبين سيرتهم ومدى اتباعهم لأوامره - ﷺ - فى جباية الأموال وانفاقها (٣) .

(٣) انظر : الاسلام والحضارة العربية - محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٠ .

وثبتت عن رسول الله - ﷺ - أنه حاسب هؤلاء العمال على
الايادات والمصروفات التي قاموا بها .

وفي عهد أبى بكر الصديق - رضى الله عنه -

سار رضى الله عنه - على نهج رسول الله - ﷺ - ولم يغير
منه شيئاً ، حاسب عماله على الدخل والخرج ، وكان حريصاً على
أموال المسلمين التي كانت تؤدى فى عهد رسول الله - ﷺ - حيث
وصل به الأمر أن قاتل الذين منعوا الزكاة عملاً بقوله تعالى :
« خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها » (٤) .

وحول هذا الموقف يقول الامام الماوردى : « قاتل ابو بكر
الصديق - رضى الله عنه - مانعى الزكاة ، لأنهم يصيرون بالامتناع
خروجاً عن طاعة ولاة الأمر ، اذا عبدوا بغاة ... » (٥) .

وفي عهد عمر بن الخطاب - رضى الله عنه -

اتسعت الدولة الاسلامية ، وزادت مواردها (٦) وكثرت نفقاتها ،
مما تطلب رقابة أشد مما كانت عليه ، وتعتبر هذه المرحلة من
الناحية المالية والرقابية مرحلة مميزة عن سابقتها ، بسبب كثرة
الأموال التي تحتاج الى احكام الرقابة عليها .

فقد أنشأ بيت المال ، ووضع نظام الدواوين لضبط موارد
الدولة ونفقاتها ، واحكام الرقابة عليها ، كما أحسن اختيار عماله ،
وضرف لهم المرتبات والمخصصات ما يكفى لهم ولذويهم حياة كريمة ،

(٤) سورة التوبة - ١٠٣ .

(٥) الاحكام السلطانية ، ص ١١٣ .

(٦) انظر : زيادة الأموال فى عهد عمر بن الخطاب فى كتاب الخراج -

لابى يوسف ص ٤٥ وما بعدها ، والاحكام السلطانية - للماوردى ص ١٩٣

وما يفتى عليه من ...

ثم شددت في محاسبتهم بأساليب عديدة ساعدته على ضبط واحكام المراقبة المالية للدولة .

ويمكن تلخيص هذه الأساليب فيما يلي : -

- الاجراء الاحتياطي لمراقبة أموال المسلمين ، وذلك باحصاء ثروة عماله قبل توليهم الأعمال ، كي يتمكن في أى وقت من محاسبتهم ومعرفة ما قد يكون قد اكتسب أحدهم مالا عن طريق استغلال نفوذه ، أو قد حصل على مال بطريق غير مشروع ، ولم يفرق في ذلك بين قوى وضعيف ، كبير أو صغير ، ولم يستثن في ذلك احدا منهم (٧) .

- لا يسمح للوالى أن يتخذ التجارة أو أى عمل آخر مهنة له ، حتى لا يستغل منصبه وجاهه في زيادة ثروته بغير حق ، وبذلك يمكن مراقبة ماليته الخاصة بسهولة (٨) .

- اتخذ أسلوب التفتيش على أقاليم الدولة للرقابة الادارية والمالية ، فأرسل وكلاء عنه للتحقيق في مشاكل الناس وشكاواهم

(٧) أنظر : الاموال / لابی عبيد ص ٣٨١ ، ٣٨٢ ، وكذا فتوح البلدان للبلاذى ص ٢٥٠ وما بعدها ، والتراتب الادارية الكتانى ج ١ ص ٢٦٩ وما بعدها ، والاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٢ وما بعدها ، ويعد هذا الأسلوب ابراء الذمة أو أسلوب (من أين لك هذا) أى الكسب غير المشروع ، والذي فطنت اليه - الولايات الامريكية المتحدة - اذ تنص قوانينها على وجوب التزام رئيس الجمهورية ونائبيه بعد انتخابهما بتقديم بيان بجميع ممتلكاتهم .

وقد طبق هذا في جمهورية مصر العربية على العاملين بها - بما يسمى اقرار الذمة المالية ، تنفيذاً للقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ م في شأن الكسب غير المشروع

(٨) لقد طبق ذلك أبو بكر وعمر - رضی الله عنهما - على نفسيهما عندما توليا الخلافة ، أنظر الاموال / لابی عبيد ص ٣٣٨ وما بعدها ، وكذا تاريخ الامم والملوك / للطبرى ج ٤ ص ١٦٤ ، وكذا الخطط المقرينة / ج ١ ص ١٥٤

من الولاة وابلاغه بنتائج التحقيق لاتخاذ ما يراه مناسبا من
قرار (٩) .

- كان يأمر عماله اذا عادوا من الاقاليم ، أن يدخلوا -
المدينة (١٠) عاصمة الخلافة - نهارا حتى لا يخفوا شيئا مما يحملونه
عن عيون عامة المسلمين .

- اتبع أسلوب تقويم الأداء كوسيلة من وسائل المراقبة
المالية (١١) .

- كان يباشر بنفسه عمال الاقاليم ليكشف حالهم ، فسافر الى
الشام لمراجعة عامله معاوية ، فكان رضى الله عنه - رقيبا
ومحتسبا ، يعطى الحق ويدفع الظلم ، كما كان خير مثال لولى
الأمر ، الذى يأخذ المال من حقه ، ويضعه فى حقه ، ولا يمنع
عن مستحقه .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردى : « وقد خطب - عمر
بن الخطاب - رضى الله عنه - الناس ، فجمع فى خطبته بين صفتهم
وصفة ولايته عليهم ، وحكم المال الذى يليه بما هو الصواب المسموع
والحق المتبع .

فقال : ايها الناس اقرعوا القرآن تعرفوا به ، واعملوا بما
فيه تكونوا من اهله ، ولن يبلغ ذو حق حقه أن يطاع فى معصية
الله ، الا وأنه لن يبعد من رزق ولن يقرب من أجل أن يقول المرء

(٩) انظر : الإدارة فى الاسلام / أحمد ابراهيم أبو سن ص ١٢٧ ،
وكان محمد ابن مسلمة مفتشا عاما يحقق فى شكاوى المواطنين ويرجع اليه
بالنتيجة .

(١٠) انظر : التراتيب الادارية / المكتانى ج١ ص ٢٦٨ ، وكذا الاسلام
والخضارة العربية / محمد كرد على ج٢ ص ١١٥ .

(١١) انظر : الخراج / لابی يوسف ص ٨٣ .

حقا ، ألا وانى ما وجدت صلاح ما ولائى الله الا بثلاث : أداء الأمانة ،
والأخذ بالقوة ، والحكم بما أنزل الله .

ألا وانى ما وجدت صلاح هذا المال الا بثلاث : أن يؤخذ
بحق وأن يعطى فى حق ، وأن يمنع من باطل ، ألا وانى فى مالكم
كولىّ اليتيم أن استغنيت استعفت ، وأن افتقرت أكلت بالمعروف
... » (١٢) .

وهكذا نجد - عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - جمع السياسة
المالية فى ثلاث : أن يؤخذ المال بحق ، ويعطى فى حق ، ويمنع
من باطل ، وهذه هى أهم أهداف الرقابة المالية للدولة .

وفى عهد الدولة الأموية : -

ازداد تطور الرقابة المالية ، بسبب انشاء الدواوين والأجهزة
الرقابية التى تقوم بمراقبة الإيرادات والمصروفات .

وكان الولاة يدققون فى اختيار العمال كنوع من الرقابة ، فثلا
يستعمل الا من ثبتت أمانته وكفأته ، وقد ضرب المثل فى ذلك
- عمر بن عبد العزيز - فى الرقابة مع نفسه ومع عماله .

وفى هذا الصدد يقول الامام الماوردى : « وروى عن عمر بن
عبد العزيز انه كان اذا سهر بالليل لعمل نفسه أسرج (أى أوقد
المصباح) من ماله ، واذا سهر الأمر العامة أسرج من بيت مال
المسلمين » (١٣) .

وقد صرف - عمر بن عبد العزيز - عمال من كان قبله من

(١٢) الأحكام السلطانية ص ١٧٦ .

(١٣) نصيحة الملوك : ص ٢٤٦ .

خلفاء بني أمية ممن لم يشتهروا بالحق والعدل ، وعين بدلا
منهم من اشتهروا بالأمانة والصدق والكفاءة .

وكان من أهم الدواوين التي أنشئت في عهد الأمويين لتنظيم
مالية الدولة - ديوان الخراج - وديوان المستغلات ، ووضعوا
نظاما للإشراف على جمع الأموال المستحقة للدولة ، وكان يتم
التحقيق مع المحصلين وموظفي الخراج عند اعتزالهم لأعمالهم ،
فكانوا يعزرون حتى يقرروا بما سلبوه من أموال الدولة .

وحول أول من جلس من خلفاء بني أمية للنظر في المظالم
يقول الامام الماوردي : « فكان أول من أفراد للظلمات يوما يتصفح
فيه قصص المتظلمين من غير مباشرة للنظر ، عبد الملك بن مروان .

فكان اذا وقف منها على مشكل او احتاج فيها الى حكم منفذ ،
رده الى قاضيه أبي ادريس الأودي ، فنفذ فيه أحكامه ، لرهبة
التجارب من عبد الملك بن مروان ، في علمه بالحال ، ووقوفه على
السبب ، فكان أبو ادريس هو المباشر ، وعبد الملك هو الأمر .

ثم زاد من جور الولاة ، وظلم العتاة ما لم يكفهم عنه إلا
أقوى الأيدي وأنفذ الأوامر ، فكان عمر بن عبد العزيز - رحمه
الله - أول من ندب نفسه للنظر في المظالم فردها ، وراعى السنن
العادلة وأعادها ، ورد مظالم بني أمية على أهلها ، حتى قيل
له وقد شدد عليهم فيها وأغلظ ، أنا نخاف عليك من ردها
العواقب .

فقال : كل يوم اتقيه وأخافه دون يوم القيامة لا وقيته » (١٤) .

وبذلك يمكن أن نقول : أن عصر الأمويين ، وضع لبنات في
بناء المراقبة المالية للدولة ، سيرا على القواعد التي استقرت في عهد

رسول الله - ﷺ - وأبى بكر وعمر - رضى الله عنهما - وأنشأ لذلك دار الاستخراج للتحقيق مع الولاة والعمال عند عزلهم ، وظهر في عصرهم نظام رفع التظلمات ، والمختصين لاحكام طرق المراقبة .

وفى عهد الدولة العباسية :

حدث تقدما فى نظم الرقابة على مالية الدولة ، وكان أهم الدواوين فى تلك الفترة - ديوان الخراج - الذى يعتبر من أعظم النظم الرقابية - وديوان الزمام (١٦٥) والذى يقصد به أن الدواوين تجمع لرجل يضبطها بزمام يكون له على كل ديوان ، ويولى على كل منها رجلا .

كما أنشأ العباسيون ديوانا سمي بديوان النظر - أو ديوان السلطنة - وكان له سلطة الاشراف والمراقبة ، فضلا عن مراقبته الدواوين الأخرى .

وكانت أعماله كما يقول الامام الماوردي ، تتناول ستة أشياء هــ : -

- ١ - حفظ القوانين على الرسوم العادلة من غير زيادة على الرعية أو نقصان من حق بيت المال .
- ٢ - استيفاء الحقوق ، وهو على ضربين : - استيفاءها ممن وجبت عليهم من العاملين . - استيفاءها من القايضين لها من العمال .
- ٣ - اثبات الرفوع ، وينقسم ثلاثة أقسام . - رفوع مساحة وعمل . - رفوع قياسي واستيفاء . - رفوع خرج ونفقة .

(١٥) يشبهه الآن الجهاز المركزي للمحاسبات بجمهورية مصر العربية .

٤ - محاسبة العمال ...

٥ - اخراج الاحوال ، وهو استشهاد صاحب الديوان على ما ثبت فيه من قوانين وحقوق .

٦ - تصفح الظلمات ، ويختلف بسبب اختلاف التظلم .. « (١٦)

كما ظهرت وتكونت ولاية المظالم فى تلك الفترة ، وكان ضمن الاعمال التى كانت تقوم بها ، مراقبة مالية الدولة .

وفى هذا يقول الامام الماوردى : « ثم جلس لها (اى ولاية المظالم) من خلفاء بنى العباس جماعة ، فكان أول من جلس لها المهدي ، ثم المهدي ، ثم الرشيد ، ثم المأمون ، وآخر من جلس لها المهدي ، حتى عادت الأملاك الى مستحقيها ... » (١٧) .

كما أنشئت ولاية الحسبة ، وهى فى الاصل من الويات على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، ولما كان هذا هو هدفها ، فكان ولا بد لها ان تقتصل بمراقبة النواحي المالية للدولة .

ولاشك فان عصر الدولة العباسية ، كانت نظم الرقابة فيه من احكم النظم الرقابية ، بسبب ما استحدث من نظام ديوان الازمة وولاية المظالم ، ووالى الحسبة ، وبذلك يكون قد تم وضع نظرية متكاملة ، محكمة التطبيق لرقابة مالية الدولة .

وعلى ضوء ما تقدم سنتناول هذا الباب فى فصلين .

الفصل الاول : أنواع المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى .

الفصل الثانى : محاسبة وعقوبة القائمين على مالية الدولة .

(١٦) الاحكام السلطانية : ص ٢١٥ - ٢١٨ .

(١٧) الاحكام السلطانية : ص ٢٨ .

الفصل الأول

أنواع المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى

تمهيد :

قرر الفكر الاسلامى الرقابة بأنواعها المختلفة ، مصداقا لقوله تعالى : « وكان الله على كل شىء رقيبا » (١) وقوله تعالى : « ان الله كان عليكم رقيبا » (٢) .

ولذا ينبغى التعرف على تطبيقات أنواع المراقبة ، وعلى أسلوب معالجتها للمشاكل المختلفة ، باعتبار أن لكل منها مجالها الخاص بها ، والذي سيكون محكا رئيسيا فى استكمال صور الرقابة المالية من الناحية النظرية والعملية ، فضلا عن الحكم على مدى فاعلية هذه الرقابة فى تحقيق أهدافها نحو ضبط وترشيد مالية الدولة .

هذا وتتخذ ممارسة الرقابة المالية ، أنواعا متنوعة ، فهناك المراقبة الذاتية النابعة من مفهوم المسؤولية الفردية التى تجعل المسلم رقيبا على نفسه يحاسبها على ما صدر منها فى ظل احكام الله وشرعه . وهناك المراقبة الشعبية التى يفرضها الشعب على الحكام ونوابهم والعاملين فى ادارة مالية الدولة .

وهناك أيضا الرقابة التنفيذية التى تمارسها السلطة والأجهزة الادارية والمالية فى الدولة على العاملين فى حقل شئون مالية الدولة .

ولذا : سنتناول هذا الفصل فى اربعة مباحث .

- الأول : المراقبة الذاتية لمالية الدولة .
- الثانى : المراقبة الشعبية لمالية الدولة .
- الثالث : المراقبة التنفيذية لمالية الدولة .
- الرابع : مراقبة الدواوين لمالية الدولة .

(١) سورة الاحزاب : ٥٢ .

(٢) سورة النساء : ١ .

المبحث الأول

(المراقبة الذاتية لمالية الدولة)

يركز الفكر الاسلامي على اعداد المسلم وتربية ضميره باعتباره أن ذلك أداة الرقابة الذاتية الحية الفعالة ، التي تجعل من المسلم حارسا على تعاليم الشريعة الاسلامية في كافة المجالات ، ورقيبا على نفسه يحاسبها قبل أن يحاسب ، مصداقا لقوله تعالى : « كل نفس به كسبت زهينة » (١) . وقوله تعالى : « بل الانسان على نفسه بصيرة » (٢) . وقوله تعالى : « ولتسألن عما كنتم تعملون » (٣) .

وبناء عليه : فالرقابة الذاتية في الفكر المالي الاسلامي ، تجري من خلال قيام عضو الادارة المالية في الدولة ، باعادة النظر في اعماله وتصرفاته المالية التي امضاها ، ليتحقق بنفسه عن مدى مشروعيتها وعدم مخالفتها لقواعد واحكام نظم الدولة المالية ، او لما صدر اليه من اوامر وتوجيهات من رؤسائه ، لينادر من تلقاء نفسه في حالة اكتشافه لخطا ما ، القيام بتصحيحه من خلال الغائه او تعديله أو استبداله بتصرف آخر يكون سليما .

ويهتم الفكر المالي الاسلامي بهذا النوع من الرقابة الذاتية اهتماما كبيرا ، ويعتبره خط الدفاع الأول في مواجهة الانحراف المالي بشتى صوره ومظاهره .

وتكشف السوابق التاريخية لأعمال الرقابة الذاتية في صدر الاسلام ، والذي تميز بقوة التوازن الديني في تلك الفترة أنه لاضرورة لوجود أجهزة ودواوين متخصصة لمراقبة مالية الدولة الآن الاحكام

(١) سورة المدثر / ٣٨

(٢) سورة القيامة / ١٤

(٣) سورة النحل / ٩٣

كانوا اقدوة لمن سواهم ، وكان الوعظ وخدعه كافيا للزجر من الظلم ،
وكان التناصف يقود الجميع الى الحق والعدل .
ويفسر الامام الماوردي عسىم الحاجة الى اجهزة رقابية في تلك
الفترة بقوله : « لم ينتدب للمظالم من الخلفاء الأربعة أحد لأنهم
في الصدر الأول ، مع ظهور الدين عليهم ، بين من يقوده التناصف
الى الحق ، أو يزجره الوعظ عن الظلم . »

وانما كانت المنازعات تجري بينهم في أمور مشتبهة يوضحها حكم
القضاء (٤) .

فان تجوز من جفاة أعرابهم متجاوز ، ثناه الوعظ ان يدير ،
وقاده العنف ان يحسن .

فاقتصر خلفاء السلف على فصل التشاجر بينهم بالحكم والقضاء
تعيينا للحق في جهته ، لاتقيادهم الى التزامه . « (٥) .

وهكذا كان الوازع الديني لدى المسلم ، يهديه الى الحق والعدل ،
ويجعله حريصا على مراجعة أعماله وتصرفاته ومحاسبته لنفسه ،
ومراقبتها مراقبة تمنعه من أن يأخذ المال بغير حقه ، أو يضعه في
غير حقه ، دون حاجة الى رقيب غير عقيدته الصادقة .

وحول هذا المعنى يشير الامام الماوردي بقوله : « ولا يجوز لمن
أخذ في الدنيا بالحزم ، وحكم في أموره العقل ، أن يبيع دينه بدنياه
وأخبرته بأولاده إذ لا مقدار للدنيا في الآخرة ، ولا خطر لها في جناب
الدين . »

(٤) أي أن الدعاوى التي كانت ترفع الى القضاء ، لم تكن إلا من قبيل
الاستفتاء طلب للحكم ، وتعيين الحق الذي ينقاد اليه الجميع ، فيلتزمون به .

(٥) الاحكام السلطانية : ٧٧ ، ٧٨ .

ولا يأخذ المال إلا من حقه ولا يضعه إلا في موضعه ، فإن الله - جل وعز - قد أغلظ الوعيد على "مستحله" ، وأكد النهي عن الظلم منه ، فقال : « ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقا من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون (٦) » .

وروى عن النبي - ﷺ - أنه قال : « من لم يبال من حيث كسب المال لم يبال الله من حيث أدخله النار (٧) » .

ولم يزل ... الأئمة الحكماء يتنظفون (أى يتوعون) عن ظلم الرعية والطمع في أموالهم إلا ما وظفت عليهم سنتهم وأباحته لهم ملتهم وشريعته من أخذ فضول أموالهم ثم ردها عليهم في عوام مصالحهم من تحصين دمائهم وتثمين أموالهم ، وإيمان سبلهم ، ودفع معرة أعدائهم وقمع ذعارهم .

وقد بين ذلك أرسطا طاليس في رسالته إلى الاسكندر حيث قال : لا تلح في أخذ أموال رعيته فتضعفهم وتتبعض اليهم ، واصرف مائتاه من أموالهم في مصلحة عامتهم ، واشتهر بذلك تسعد به (٨) .

وهكذا نرى أن الفكر المالى الاسلامى ، وضع الوسائل الكفيلة بتحقيق الفاعلية للرقابة الذاتية لمالية الدولة ، لأداء مهمتها في مواجهة ومنع الانحرافات المالية .

فاذا ما توافرت لهذه الرقابة الشروط والضوابط اللازمة لفاعليتها لأغنت عن كل رقابة أخرى ، ولن يتحقق ذلك إلا بمدى قوة السوازع الدينى في المجتمع الاسلامى ، ومدى سيطرته على نفوس المسلمين وأخلاقياتهم .

(٦) سورة البقرة : ١٨٨ .

(٧) زواة النسائى والبخارى في كتاب البيوع ج ٢ ص ٤ .

(٨) نصيحة الملوك : ص ٢٢٨ ، ٢٢٩ ، ٢٣٠ .

وبرغم ما يعلقه الفكر المالى الاسلامى على أهمية المراقبة الذاتية فإنه يدرك أن ينخدع ولى الأمر فى بعض الأحوال ، فيعين على مالية الدولة من هو غير أمين ، أو ربما يدرك الضعف البشرى لدى العامل الأمين ، فيطمع فى أموال الدولة ، وقد يغرب الوازع الدينى لدى بعض العمال ، فينسى العامل ربه ويبيع آخرته بدنياه .

ولذلك يقرر الفكر المالى الاسلامى ، بقية أنواع المراقبة ، من رقابة شعبية ورقابة تنفيذية .

* * *

المبحث الثاني

المراقبة الشعبية للمالية الدولة

يقصد بالمراقبة الشعبية : رقابة الشعب على تصرفات أجهزة الدولة من القمة إلى القاعدة ، وعلى كافة المستويات رقابة فعالة .

والفكر الاسلامي عرف هذا النوع من الرقابة ، فلقد أشار إليه القرآن الكريم بقوله تعالى : « **وَقُلْ أَعْمَلُوا فَيَسِيرَ اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ** **وَالْمُؤْمِنُونَ** » (١) .

فالمؤمنون (الشعب) يرون ما يعمل كل فرد في الدولة ، والهدف من الرؤية هنا ، هو وضع هذه الأعمال تحت المراقبة والحكم عليها ومدى مطابقتها للمبادئ والقواعد الأساسية للشريعة الاسلامية ، واقرارها في حالة موافقتها لهذه المبادئ وتلك القواعد ، وانكارها وتقويم المعوج منها في حالة مخالفتها .

وبناء عليه ، فالمسلمون كافة رقباء على أعمال وتصرفات الأجهزة الادارية في الدولة ، ومن بين هذه الأمور التي تناط بهم مراقبة الادارة المالية للدولة .

هذا وقد أدرك الفكر المالي الاسلامي أهمية هذا النوع من المراقبة لسلامة سير الحكم والادارة بعد رسول الله - ﷺ - حيث حرص الخلفاء أنفسهم على دعوة الشعب الى ممارسة هذا النوع على تصرفاتهم فلم تخل خطبة كل خليفة عن توليه الخلافة من دعوة جماهير الشعب الى ممارسة الرقابة عليه .

فهذا أبو بكر الصديق - رضي الله عنه - يقول للمسلمين عقب توليه الخلافة : « أيها الناس اني قد وليت عليكم ولست بخيركم ،

فان احسنت فاعيتونى ، وان اساءت فقومونى ، الصديق امانة ، والكذب خيانة ، ... اطيعونى ما اطعت الله ورسوله ، فان عصيت الله ورسوله فلا طاعة لى عليكم ... (٢) .

وها هو عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - يقول فى احدى خطبه : « ان رايتم فى اعوجاجا فقومونى ، فيقول له رجل من عامة الشعب : لو وجدنا فيك اعوجاجا لقومناه بسيوفنا .

فيقول عمر : الحمد لله الذى جعل فى رعية عمر من يقومه بحد سيفه ... (٣) .

وروى ان رجلا قال لعمر بن الخطاب : اتق الله يا عمر ، وأكثر عليه ، فتصدى له رجل من بين الحاضرين وقال له : اسكت فقد اكثرت على امير المؤمنين .

فقال له عمر : « دعه فلا خير فيكم ان لم تقولوها ، ولا خير فينا ان لم نتقبلها منكم (٤) .

وبذلك يضرب لنا عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - اروع الامثلة فى تقبله لنقد المسلمين ، بل تشجيعه لهم على توجيه ذلك النقد للخليفة فى شخصه ولن يلبىه من ولاة امور المسلمين ، دون ان تاخذه العزة بالاثم ، شان الكثير من الحكام فى قديم الزمان وحديثه !!
عندما يصدع المخلصون من شعوبهم بكلمة الحق امامهم .

(٢) انظر : تاريخ الطبرى - المعروف بتاريخ الامم والملوك - لابن الجعفر محمد بن جرير الطبرى ج ٢ ص ٤٥٠ ، وكذا الكامل فى التاريخ - لابن الاثير ج ٢ ص ٢٨٩ .

(٣) انظر : الكامل فى التاريخ - لابن الاثير ج ٢ ص ٣٠٥ .
(٤) انظر : الادارة فى صدر الاسلام - د. محمد عبد المنعم خنيس -

ص ١٤٦ ، ١٤٧ .

ولم يكتف عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - بذلك ، بل رسم سياسته المالية لعامة الشعب ، وأمرهم بمراقبة تنفيذها بقوله : « لكم على ألا أجتبى شيئاً من خراجكم ، ولا ما أفاء الله عليكم إلا في وجهه ، ولكم على إذا وقع في يدي لا يخرج مني إلا في حقه ، وأعينوني على نفسي بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر (٥) » .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، يقرر الرقابة الشعبية على مالية الدولة ويضع الضمانات لتأكيد سلامة التطبيق ، ألهمها حرية الفرد المسلم والمجتمع بأكمله فى أن يوجه وينتقد ، وعلى الحاكم أن يسمع لهذا النقد ، وأن يعود الى جادة الطريق .

ولكن هل عرفت هيئات رقابية خاصة تقوم بمثل هذا النوع من الرقابة بصورة منظمة ؟ فيستطيع كل فرد أن يلجا اليها للقيام بواجبه فى الرقابة الشعبية ؟ .

نقول : ان الباحث فى الفكر الاسلامى ، خاصة المجالات السياسية والادارية والمالية ، نجد أنه يوصى بتكوين مثل هذه الهيئات ، خصوصاً وأنه كان لهذه الهيئات وجود واقعى وعملى فى صدر الاسلام ، وإن لم يكن لها وجود شكلى .

فعلى عهد أبى بكر الصديق وعمر بن الخطاب - رضى الله عنهما كانت هناك مجموعة من المهاجرين والأنصار ، تكون ما يقرب من مجلس الشورى ومجموعة أخرى تكون مجلساً للفتوى ، وثالثة أوسع نطاقاً تعرف باسم أهل العقد والنحل .

وظلت هذه الهيئات مقصورة فى ذهن طوال عصور الاسلام حتى رتب فقهاء السياسة الشرعية عليها كثيراً من الأحكام .

وبناء عليه : نقول : ان الفكر الاسلامى ، يقرر ضرورة وجود

عدة هيئات تقوى الرقابة الشعبية فى جميع المجالات ومنها مراقبة ادارة مالية الدولة ، وتتمثل هذه الهيئات فيما يلى :

- هيئة الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر •

الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، من المبادئ الأساسية فى الشريعة الاسلامية ، والأصل فى مشروعيتها قوله تعالى : « ولتكن منكم أمة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون » (٦) .

ويتخذ نطاق الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، مدلولاً واسعاً فيشمل جميع الأجهزة الادارية فى الدولة ، ومن بينها الادارة المالية .

وينطوى الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، والرقابة التى يعكسها فى المجتمع على ثلاث وظائف • وظيفة اجتماعية تمارس بين أفراد الأمة بعضهم تجاه بعض ، ووظيفة شعبية (سياسية) حين تقوم به الأمة وأفرادها تجاه الحكام ومعاونيهم ، ووظيفة ادارية منوطة بالسلطات العامة تجاه الأمة وأفرادها • وفى قيام هذه السلطات بالأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، من شأنه أن يفضى - بطريق غير مباشر - الى تقرير حقاها فى المراقبة المالية على اعمالها وعمالها ، مما يؤدى بالضرورة أن تأمر السلطة نفسها وتنهانا ، وتعديل عن الخطأ الذى ارتكبته .

والمعروف فى مجال الادارة المالية للدولة ، هو أن يحصل المال بحق وينفق فى حق ، ويمنع من باطل ، تحقيقاً للمصالح العامة للأمة الاسلامية •

والمنكر فى هذا المجال ، أن يجمع المال بالباطل ، وينفق فى غير حق ، وبوجه الى الاضرار بمصالح الأمة •

(٦) سورة آل عمران - ١٠٤ •

(٧) الاحكام السلطانية : ص ٦ •

مجلس أهل العقد والحل

يتكون هذا المجلس على شكل هيئة شعبية تضم وجوه الناس مما يستطيعون أن يعقدوا وأن يخلوا ، يتصفون بالعلم والمعرفة والرأي والحكمة . وأن يكونوا من أهل الاختصاص ممثلين لكل فئات الأمة . ويكون لهذا المجلس أعضاء منتخبين في أقاليم الدولة ، يتولون الإشراف الشعبي على تصرفات الأجهزة الإدارية بالدولة وخاصة ما يتعلق منها بمراقبة مالية الدولة .

وقد أشار الامام الماوردي إلى هؤلاء عند اختيار الحكام بقوله :
« والامامة تنعقد من وجهين :

أحدها : باختيار أهل العقد والحل
والثاني : بعهد الامام من قبل (٧)

واشترط الامام الماوردي في أهل الاختيار للحكام شروطا ثلاثة بقوله « أحدها : الغدالة للجامعة لشروطها »
الثاني : العلم الذي يتوصل به إلى معرفة من يستحق الامامة على الشروط المعتمدة فيها .

الثالث : الرأي والحكمة المؤنيان إلى اختيار من هو للامامة أصح ويتدبير المصالح أقوم وأعرف (٨)

مجلس الشورى :

الشورى مبدأ إسلامي ، جاء به القرآن الكريم في صفات المؤمنين

(٨) الاحكام السلطانية : ص ٦

فانه ربما كان استبداده برأيه أضر عليه من اذاعة سره ، وليس كل الأمور اسراراً مكتومة ، ولا الأسرار المكتومة بمشاورة النصحاء
فأشية معلومة .

قال النبي - عليه السلام - : (ما سعد أحد برأيه ، ولا شقى
عن مشورة) (١٢) . . . « (١٣) .

فإذا كانت الشورى مطلوبة في كافة الأمور ، فانها من باب أولى
تكون مطلوبة في الأمور المالية للدولة ، خاصة وأنه قد التزم بهنا
الخلفاء ومارسوها على نطاق واسع في مالية الدولة ، فنجد أبا بكر
الصديق - رضى الله عنه - يشاور أهل الشورى في مانعى
الزكاة (١٤) ، وفى التسوية فى العطاء (١٥) .

ونجد عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - يشاور أهل الشورى
عند قسمة الأرضين ووضع الخراج عليها (١٦) ، كما شاورهم فى
أمر العشور (١٧) .

غاية ما فى الأمر ، أن المراقبة الشعبية فى الفكر المالى الاسلامى
تختلف عن الفكر الوضعى فى نوعية أعضاء المجالس النيابية
والشعبية .

(١٢) هذا الحديث رواه البيهقى فى شعب الايمان عن سعيد بن المسيب
مرسلاً - انظر : الجامع الصغير - للسيوطى ج ٢ ص ٢١ .
(١٣) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٩٩ .
(١٤) انظر : نيل الاوطار - للشوكانى ج ٤ ص ١٢٤ وما بعدها ، والاحكام
السلطانية - للماوردى : ص ١١٣ .
(١٥) انظر : الخراج - لأبى يوسف ص ٤٢ ، والاحكام السلطانية -
للماوردى : ص ٢٠٠ .

(١٦) انظر : الخراج / لأبى يوسف ص ٢٢ .

(١٧) انظر : الخراج / لأبى يوسف ص ١٣٥ .

فالفكر الاسلامي اشترط لعضوية هذه المجالس ، العلم والمعرفة والرأى والأمانة والحكمة والاختصاص وغير ذلك من الشروط .

بينما نرى الفكر الوضعي في بعض البلدان اشترط نسبة معينة من فئات تغلب عليها الأمية ، وعدم القدرة على مناقشة الكثير من المسائل الفكرية والفنية التي ترتبط بمراقبة مالية الدولة .

وحول شروط عضوية هذه المجالس ذكر الامام الماوردي خصالا لعضويتها عددها بقوله : « فاذا عزم على المشاورة ، ارتاد لها من اهلها من قد استكملت فيه خمس خصال :

احدها : عقل كامل ، مع تجربة سالفة ، فان بكثرة التجارب تصح الروية .

الثانية : ان يكون ذا دين وتقى ، فان ذلك عماد كل صلاح وياي كل نجاح .

الثالثة : ان يكون ناصحا ودودا ، فان النصيح والمودة يصدقان الفكر ويمحضان الراى . . .

الرابعة : ان يكون سليم الفكر من هم قاطع ، وغم شاغل .

الخامسة : الا يكون له فى الامر المستشار غرض يتابعه ، ولا هوى يساعده . . . » (١٨) .

هاهى آراء الامام الماوردي ، فيمن يصلح لعضوية هذه المجالس المنوط بها الرقابة الشعبية على اعمال وتصرفات الحكومة . فإين نحن منها الآن . . ؟

لا شك فان الفكر المالي الاسلامي ، سبق . وما زال - كافة الافكار والذظم المالية الوضعية ، بواقعية ومثالية ، مشترطيا فى اعضاء المجالس الشعبية ، العلم والمعرفة والدين والخبرة والحكمة والاختصاص لتكون الرقابة حقيقية تسودها حزية الفكر ، وشجاعة الراى .

(١٨) أدب الدنيا والدين : ص ٢٧٤ ، ٢٧٥ .

المبحث الثالث

« المراقبة التنفيذية لمالية الدولة »

تمهيد :

اهتم الفكر الاسلامي بالمراقبة التنفيذية لمالية الدولة ، واعتبرها دعامة من دعائم الحكم ، وركنا من أركانه ، فلا تستقيم أمور الدولة إلا بهذا النوع من الرقابة ، واهتمامها يؤدي إلى انحلال الدولة وانتهيارها .

ولذا فقد أرسى الفكر الاسلامي ، هذا النوع من الرقابة على خطة محكمة الحلقات ، تكفل سلامة مسارها وتحقيق أهدافها .

ففي الحلقة الأولى : من هذه الخطة ، حدد القواعد التي يجب أن تلتزم بها السلطة التنفيذية في اختيار العمال والموظفين الذين سيقومون بإدارة مالية الدولة ، من بين الأكفاء والأمناء القادرين على أداء العمل المنوط بهم على خير وجه .

وفي الحلقة الثانية : ألزم السلطة التنفيذية مداومة الاشراف على ممارسة هؤلاء العمال لأعمالهم ، وارشادهم وتوجيههم إلى كيفية أدائهم أعمالهم ، من خلال الأوامر والتعليمات التي تصدر إليهم .

وتتمثل هاتان الحلقتان نوعاً من الرقابة التنفيذية السابقة على التصرفات الإدارية لمالية الدولة :

أما الحلقة الثالثة : والأخيرة ، فهي قيام السلطة التنفيذية بمراقبة عمالها ، ومحاسبتهم عما قدموه من أعمال ، والنظر في تظلمات الرعية .

بحيث تقر ماوافق الصواب من هذه الأعمال ، وتستدرك ما خالفه ، وتجاوب المخطيء ، وتثيب من أحسن .

وتمثل هذه الحلقة ، الرقابة الملاحقة على التصرفات الادارية
لمالية الدولة .

وتأكيداً لهذه الخطة المحكمة ، فقد روى عن عمر بن الخطاب -
رضي الله عنه - قال : « أرأيتم ان استعملت عليكم خير من اعلم ،
ثم امرته بالعدل ، أفقضيت ما على ؟ قالوا : نعم ، قال : لا ،
حتى أنظر في عمله أعمل بما امرته أم لا » (١) .

لذا : سنتناول هذا المبحث في مطلبين :

الأول : سلطة رئيس الدولة في مراقبة مالية الدولة .

الثاني : سلطة الوزراء في مراقبة مالية الدولة .

* * *

المطلب الأول

سلطة رئيس الدولة في مراقبة مالية الدولة

قد يضعف الوازع الديني لدى العامل في لحظة ما ، فتسول له
نفسه أن يخون الأمانة ، ولذا قرر الفكر المالي الاسلامي ، رقابة
خارجية مادية ، يمارسها اشخاص آخرون ، ممثلة في السلطة
التنفيذية .

ومفهوم السلطة التنفيذية في الفكر السياسي الاسلامي ، تتبلور
في مركز رئيس الدولة (الخليفة) الذي جمع بين رئاسة الدولة
والحكومة وفقاً للأصطلاحات المعاصرة .

فـ رئيس الدولة ، هو صاحب السلطة التنفيذية ، وأعضاؤها
يستمدون سلطاتهم منه ، وهو وان فوض بعضهم سلطاته ، فإنه
لا يملك أن يفوض مسئوليته عن جميع ما يحدث أمام الله تعالى أولاً ،
وأمام الأمة (الشعب) ثانياً .

(١) أنظر : السنن الكبرى / للبيهقي ج ٨ ص ١٦٣ .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردي : وعلى الخليفة « ان يباشر بنفسه مشارفة الأمور ، وتصفح الأحوال ، لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة ، ولا يعول على التفويض تشاغلا بلذة أو عبادة ، فقد يخون الأمين ، ويغش الناصح - وقد قال الله تعالى : « يا داود انا جعلناك خليفة في الأرض فاحكم بين الناس بالحق ولا تتبع الهوى فيضلك عن سبيل الله » (٢) .

فلم يقتصر سبحانه وتعالى ، على التفويض دون المباشرة ، ولا عذره في الاتباع حتى وصفه بالضلال ، هذا وان كان مستحقا عليه بحكم الدين ومنصب الخلافة ، فهو من حقوق السياسة لكل مستترع .

قال النبي - عليه الصلاة والسلام : « كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته ... » (٣)

وبذلك فعلى رئيس الدولة ، مراقبته لكافة أعمال السلطة التنفيذية ، بوصفه رئيسا لها ، وعلى وجه الخصوص مراقبته لإدارة مالية الدولة .

ويؤكد الامام الماوردي على ذلك فيقول : وعلى الامام ان يكون « لسيرة الولاة متصفحا ، وعن أحوالهم مستكشفا ، ليقويهم ان انصفوا ، ويكفهم ان عسفوا ، ويستبدل بهم ان لم ينصفوا » (٤) .

ولا سبيل الى تحقيق مراقبة العمال ، الا ان يتخذ رئيس الدولة عيوننا له من امناء الناس وصلاحائهم ، لمراقبة الموظفين والعمال فيما نوط اليهم من اعمال ، ولا يتعجل في معاقبة المخالف او المقصر منهم الا بعد ان يتأكد ويتبين له الحق من الباطل عملا بقوله تعالى :

(٢) سورة ص / ٢٦ .

(٣) الاحكام السلطانية : ص ١٦ .

(٤) الاحكام السلطانية : ص ٨٠ .

« يا أيها الذين آمنوا إن جاءكم فاسق بنبأ فتبينوا أن تصيبوا قوماً بجهالة فتصبحوا على ما فعلتم نادمين » (٥) .

وحول هذا المعنى يقول الامام الماوردي : « أن يجعل (رئيس الدولة) على كل مذهب (أى العمال) عيوناً ومشرفين وأزمنة ، سراً وعلانية ، من امنىء الناس ، ومشايخ الكور (أى الأقاليم) وعلمائها وصلحائها وأهل العفة والعفاف منها .

يتبعون آثاره ، وينهون اليه اخباره ، ويكون سبيل الامناء والعيون سبيلهم ، ومجالهم مجالهم اذا اخلوا بما هم بسبيله او ضيعوا منه شيئاً ، او طابقوا احداً من العمال على ظلم او جناية او فاحشة او ريبة ، على أن لا يعمل فى ذلك حتى يستيرى ويملى ويصح عنده ثمار الاخبار اسباباً .

والناس عامتهم مطبوعون على الحسد والبغضاء ، موكلون بسوء الظن والفعل ، الا من عصمه الله من الفساد ، ووفقه للرشاد ، والله لم يأمر بالقضاء الا بعد تبين الحق وظهور الصدق ، فليتق الله امرؤ فى الحكم ، ولينظر فيما يفعل ويقول » (٦) .

وحتى تكون مراقبة رئيس الدولة ، فعالة ومجدية ، عليه أن يتحرى عن كل كبيرة أو صغيرة من اخبار العمال والموظفين بنفسه ، او بواسطة امناء يوثق بخبرهم .

وفى هذا المعنى يقول الامام الماوردي : « أن لا يذهب عليه (رئيس الدولة) صغير ولا كبير من اخبار رعيته وأمور حاشيته ، وسير خلفائه ، والنائبين عنه فى اعماله ، بمداومة الاستخبار عنهم ، وبت اصحاب الاخبار فيهم سراً أو جهراً .

(٥) سورة الحجرات / ٦ .

(٦) نصيحة الملوك : ص ١٩٠ .

ويندب لذلك أميناً يوثق بخبره ، وينصحه في مغيبه ومشهده ،
غير شره فيرتشى ، ولا لئى هووى فيورى أو يعتدى ، لتكون النفس
الى خبره ساكنة ، والى كشفه عن حقائق الأمور راكنة ، فانه لا يقدر
على رعاية قوم تخفى عليه اخبارهم ، وتظوى عنه آثارهم .

فربما ظن استقامة الأمور بتمويه الخونة ، فأفضى به حسن
الظن الى فساد مملكته وهلاك رعيته . . .

ويجب أن يكون عنايته باخبار من بعد عن حضرته ، كعنايته
باخبار من قرب منها ، بل ربما كان أهم ، لأن بعد الدار يبسط أيدي
الظلمة . . . وربما أفضى ذلك الى فسادهم فى الطاعة لقبح آثارهم
ومذموم أفعالهم .

ولا يغتر بمن سداه فى حسن الثقة به ، ويترك الاستخبار عن
حاله تعويلاً على من يقدر من سداه ، فربما يصنع فى الأول ،
ويغتر فى الآخر ، فإن قلب الزمان يغير أهله ، فربما أفسد
الضالّح ، وأصلح الطالّح ، فما تبقى الدنيا على حالة ، ولا تمنع
من استحالة . . .

وإذا أخبر بمنكر لم يستعجل المؤاخذه والانتكار ، ويثبت لكشفه
حتى يقف على حقه من باطله ، فما كل مخبر يصدق فى خبره . . .
وإذا عرف بالأكانة للكشف ، لم يخبر إلا بالصدق ، ولم يعاقب إلا
المستحق (٧) . . .

وصفوة القول : أن رئيس الدولة فى مراقبته لمالية الدولة تتضمن
ثلاث مراحل :

الاولى : وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب ، مع اختيار

الأكفاء والأمناء لإدارة مالية الدولة ، ولهذا يقول الامام الماوردي :
ان على الخليفة « بتقليد النصحاء فيما يفوض اليهم من الأعمال ،
ويكله اليهم من الأموال ، لتكون الأعمال بالأكفاء مضبوطة ، والأموال
بالأمناء محفوظة » (٨)

**الثانية : التوجيه والإرشاد للموظفين والعاملين الذين يتولون
إدارة مالية الدولة ، عند مباشرتهم لأعمالهم ، من خلال الكتب
والأوامر التي تصدر اليهم من رئيس الدولة والسلطة المنوطة بذلك ،
والمستندة في ذلك بأحكام الشريعة الإسلامية ،**
**الثالثة : المراقبة المستمرة على أعمال العمال ، ومخابرتهم ،
ومعرفة مطابقة أعمالهم للشروط والأوضاع المقررة من قبل .**

وبذا تصبح مراقبة رئيس الدولة ، فعالة وهادفة الى اصلاح
إدارة مالية الدولة ، وتقويم المعوج من العاملين فيها .

ملاحظة :

فيما يخص مراقبة أعمال الموظفين والعاملين في الإدارة المالية للدولة ،
فإنه لا بد من أن تكون هذه المراقبة مستمرة ، وليست مؤقتة ،

وأن تكون هذه المراقبة مستقلة ، وليست تابعة ، وأن تكون هذه
المراقبة شاملة ، وليست جزئية ، وأن تكون هذه المراقبة
عامة ، وليست خاصة . * * *

فيما يخص مراقبة أعمال العمال ، فإنها يجب أن تكون مستمرة ، وليست
مؤقتة ، وأن تكون هذه المراقبة مستقلة ، وليست تابعة ، وأن تكون
هذه المراقبة شاملة ، وليست جزئية ، وأن تكون هذه المراقبة
عامة ، وليست خاصة . * * *

(٨) الاحكام السلطانية : ص ١٦ ، وانظر : نصيحة الملوك : ص ١٧٦ .

ملاحظة : انظر الى

المطلب الثانى

سلطة الوزراء فى مراقبة مالية الدولة

قرر الفكر السياسى الاسلامى نظام الوزارة ، وقد سعى مساعداً الخليفة فى ادارة جانب من شئون الدولة وزيراً .

فالوزير : هو ساعد رئيس الدولة ، يتولى ادارة شئون الدولة ، أو جانباً من شئونها ، نيابة عن رئيس الدولة ، فله النظر فى شئون التعليم أو الصحة أو الزراعة أو الصناعة أو التجارة أو الجهاد أو المالية أو غير ذلك من شئون الدولة .

وسلطات الوزراء واختصاصاتهم نوعان :

١- وزير تفويض : (أى رئيس وزراء) يفوض اليه النظر فى أمور الدولة ، وله التصرف فى شئونها الداخلية والخارجية على رايه واجتهاده .

٢- وزير تنفيذ : (أى وزير عادى) تكون مهمته تنفيذ سياسة الحكومة فى مجال اختصاصات وزارته .

وحول اختصاصات وزير التفويض يقول الامام الماوردى : « فأما وزارة التفويض : فهو أن يستوزر الامام من يفوض اليه تدبير الأمور برأيه وامضاءها على اجتهاده . »

لأن ما وكل الى الامام من تدبير الأمة ، لا يقدر على مباشرة جميعه الا باستئناية ، ونيابة الوزير المشارك له فى التدبير اصح فى تنفيذ الأمور من تفرده بها ، ليستظهر به على نفسه ، وبها يكون أبعد عن الزلل وأمنع من الخلل . . . » (٩) .

وبذلك يكون لوزير التفويض ، مباشرة كافة اختصاصات الحاكم لكل ما يتعلق بشئون ادارة الدولة ، ويباشر تنفيذ الأمور التى دبرها ، بما فى ذلك الاشراف على تنفيذ ومراقبة مالية الدولة .

وحول اختصاصات وزير التنفيذ يقول الامام الماوردي : « وأما وزارة التنفيذ ، فحكمها أضعف ، وشروطها أقل ، لأن النظر فيها مقصور على رأى الامام وتدبيره ، وهذا الوزير وسط بينه وبين الرعايا والولاة ، يؤدي عنه ما أمر ، وينفذ عنه ما ذكر ، ويمضى ما حكم ، ويخبر بتقليد الولاة ، وتجهيز الجيوش ، ويعرض عليه ما ورد من مهم وتجدد من حدث ملم ، ليعمل فيه ما يؤمر به ، فهو معين فى تنفيذ الأمور ، وليس بوال عليها ولا متقلدا لها » (١٠) .

وبذلك فمهمة هذا الوزير تنفيذ أوامر الحاكم وتعليماته ، وعدم التصرف فى شئون الدولة من تلقاء نفسه ، وهو واسطة بين الحاكم والرعية فى تنفيذ سياسة الدولة .

وصفوة القول : فإن الوزراء فى الفكر المالى الاسلامى ، لهم الحق فى مراقبة تحصيل الأموال ، وكيفية انفاقها ، ورفع نتائج ذلك الى الحاكم ، ومع ذلك فهم ليسوا بمنأى عن مراقبة الحاكم لهم ، وله عزلهم ومصادرة أموالهم اذا حدث من بعضهم ما يخل بالأمانة ، وهم والخاكم يخضعون الى المراقبة الشعبية .

والى هذا الحد انتهى دور الوزير فى تنفيذ سياسة الحاكم ، والى هذا الحد انتهى دور الوزارة فى تنفيذ سياسة الحاكم .

والى هذا الحد انتهى دور الوزارة فى تنفيذ سياسة الحاكم .

والى هذا الحد انتهى دور الوزارة فى تنفيذ سياسة الحاكم .

المبحث الرابع

سلطة مراقبة الدواوين المالية للدولة

تمهيد:

قرر الفكر المالي الإسلامي ، إنشاء دواوين متخصصة للقيام بمهام الرقابة على أعمال الإدارة ، وذلك بجانب الاستمرار في المراقبة الشعبية والرئاسية .
ويعد كل من ديوان المظالم وولاية الحسبة ، من أهم الدواوين المتخصصة التي اضطلعت بمهام مراقبة مالية الدولة .

وكان سبب انشائهما ، اتساع رقعة الدولة الإسلامية ، وتشعب أمورها ، وضعف وازع الضمير فيها ، وانحراف بعض النفوس عن مسيرة الخير ، وأصبح المجتمع الإسلامي كأي مجتمع انساني آخر ، لا يخلو فيه من وقوع الظلم من القوى على الضعيف ، والحاكم على المحكومين ، وقد نشأت ظلمات تعدت طبيعة خطرها حدود القضاء .

هذا وسنتناول اختصاصات كل من ديوان المظالم ، وولاية الحسبة في مطلبين .

المطلب الأول : اختصاصات ديوان المظالم في مراقبة مالية الدولة

المطلب الثاني : اختصاصات ولاية الحسبة في مراقبة مالية الدولة

المطلب الأول

اختصاصات ديوان المظالم (١) في مراقبة مالية الدولة

عرف الامام الماوردي ديوان المظالم وصاحبه وهدفه ، بقوله :
« ونظر المظالم ، هو قود المتظالمين الى التناصف بالرهبة وزجر
المتنازعين عن التجاحد بالهيبة ، فكان من شروط الناظر فيها أن
يكون جليل القدر ، نافذ الأمر ، عظيم الهيبة ، ظاهر العفة ، قليل
الطمع ، كثير الورع ، لأنه يحتاج في نظره الى سطوة الحماية ،
وثبت القضاة ، فيحتاج الى الجمع بين صفات الفريقين ، وإن يكون
بجلالة القدر نافذ الأمر في الجهتين » (٢)

وقد أخذ هذا النظام في التطور منذ صدر الاسلام ، حتى أصبح
نظاما من نظم الحكم في الدولة .
ولا يعني هنا أن نتناول كافة الجوانب المتعلقة بديوان المظالم ،
بل الذي يعني هنا هو اختصاصاته ودوره في مراقبة مالية الدولة .

(١) لمزيد من التفصيل حول ديوان المظالم ، انظر الكتب التالية :
الاحكام السلطانية / ص ٧٧ وما بعدها ، والاحكام السلطانية / لأبي يعلى
القراء ص ٧٤ وما بعدها ، والمقدمة / لابن خلدون ص ١٩٨ وما بعدها ،
والخطط المقريرية / لتقى الدين أحمد بن علي - المعروف بالمقريري ج ٧ ص ٢٠٧
وما بعدها ، والحضارة الاسلامية في القرن الرابع الهجري / لإدم مترز ج ١
ص ٤٠٩ وبعدها ، والتراتيب الادارية / لعبد الحى الكستاني ج ١ ص ٢٢٦
وما بعدها .

(٢) الاحكام السلطانية : ص ٧٧ ، يبدو من خلال هذا التعريف أن ديوان
المظالم يشبه محاكم الاستئناف ، ولكنه يزيد عليها بقوة التنفيذ ، فهو يصدر
الاحكام ويقوم على تنفيذها ، وهو قريب الشبه بنظام القضاء الاداري الذي
عملت به الدول المعاصرة ، والذي يختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ
بين الافراد والحكومة ، فينظر في ظلمات الناس وصغار العاملين من كبار
رجال الدولة والحاكمين ، فينصف المظلوم ، ويعطى كل ذي حق حقه مهما
سما قدر المعتدى ولو كان محتما بالحاكم أو صاحب وظيفة عليا .

وقد قسم الفكر المالي الاسلامي ، اختصاصات ديوان المظالم في مراقبة مالية الدولة ، الى قسمين : -

القسم الأول : اختصاصات يتولاها من تلقاء نفسه :

وذلك دون حاجة الى تظلم يرفع اليه من ذوى الشأن ، ويتعلق بالمصالح العامة للدولة ، وعلى الأخص ما يتعلق منها بمراقبة مالية الدولة ، وهذه الاختصاصات هي : -

١ - النظر في تعدى الولاة والعاملين على الرعية :

لصاحب المظالم أن يتتبع سيرة الولاة والعمال ، ليكشف عن أحوالهم ، أن أحسنوا أو ظلموا ، فإن كانوا من العادلين شكرهم وشجعهم ، وإن ظلموا قوهم وأرشدتهم أو استبدل بهم غيرهم .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردي : « ... النظر في تعدى الولاة على الرعية ، وأخذهم بالعسف في السيرة ، فهذا من لوازم النظر في المظالم الذي لا يقف على ظلامة متظلم .

فيكون لسيرة الولاة متصفحا ، وعن أحوالهم مستكشفا ، ليقوهم أن أنصفوا ، ويكفهم أن عسفوا ، ويستبدل بهم أن لم ينصفوا » (٣) ...

٢ - النظر في جور العمال فيما يجبون من أموال :

لصاحب المظالم أن ينظر فيما جمعه العمال من الرعية ، فإن كانوا يجوزون على الناس في طريقة التحصيل ، فعليهم أن يراجع القوانين حسبما هي مثبته في الدواوين ، فيحمل العمال عليها والالتزام بها ، فإن كانوا قد رفعوه الى بيت المال - (الخزانة العامة للدولة) - رده الى أصحابه وإن أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابهم وعاقبهم .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردي أن ينظر الى :
« جور العمال فيما يجلبونه من الأموال ، فيرجع فيه الى القوانين
العادلة في دواوين الأئمة ، فيحمل الناس عليها ويأخذ العمال بها ،
وينظر فيما استزادوه ، فإن رفعوه الى بيت المال أمر برده ، وإن
أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابه » (٤) .

وبهذا فإن والى المظالم ينظر الى ثلاثة اعتبارات يقرر فيها
الحق وهي : -

- طريق التحصيل الذي ينبغي أن يكون بحق دون الذي .
- تحري الدقة في مقدار الأموال المحصلة .
- النظر فيما يأخذه العمال لأنفسهم ظلما ، فيرده المسأخوذ
لأصحابه ، ويعاقب الآخذ عقاب المرتشى .

٣ - مراقبة كتاب الدواوين فيما يستوفون من الأموال :

لصاحب المظالم أن يراقب أحوال هؤلاء الكتاب وما وكل اليهم
من أموال ، وذلك ليطمئن الى حسن سير الأمور على نمط سليم من
الدقة والأمانة ، وله مطلق الصلاحيات في مكافأة الأمين والقصاص
من المنحرف .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردي على والى المظالم
أن يتصفح : « كتاب الدواوين ، لأنهم أمناء المسلمين على ثبوت
أموالهم فيما يستوفونه له ويوفونه منه أعاده .

فيتصفح أحوال ما وكل اليهم ، فإن عدلوا بحق من دخل أو
خرج الى زيادة أو نقصان الى قوانينه وقابل على تجاوزه » (٥) .

وبهذا فإن والى المظالم له أن يتأكد من أن إيرادات الدولة

(٤) الأحكام السلطانية : ص ٨٠ .

(٥) الأحكام السلطانية : ص ٨١ .

قد أضيفت وقيدت بالدفاتر بدون نقص ، ومطابقتها للقوانين المعمول بها ، وأن المصروفات أثبتت وفقا لما تم صرفه فعلا .

القسم الثانى : اختصاصات يتولاها بناء على تظلم متظلم :

من الاختصاصات التى ينظر فيها وإلى المظالم بناء على ما يقدم إليه من ذوى الشأن وتتعلق بمراقبة مالية الدولة هي :

١ - تظلم المسترزقة (الموظفين) اذا نقصت رواتبهم أو تأخرت عنهم .

لصاحب المظالم عندما يتظلم الموظفون من إحجاف النظر بهم ، أن يرفع الظلم عنهم واجراء الأمور على طبيعتها .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى على وإلى المظالم عندما يرفع إليه تظلم الموظفين أن ينظر فى : « تظلم المسترزقة من نقص الرزاقهم أو تأخرها عنهم وإحجاف النظر بهم ، فيرجع الى ديوانه فى فرض العطاء العادل ، فيجريهم عليه ، وينظر فيما نقصوه أو منعوه من قبل .

فان أخذه ولاية أمورهم استرجعه منهم ، وان لم يأخذه قضاه من بيت المال » (٦) .

(٦) الأحكام السلطانية : ص ٨١ ، وهذا هو ما يشبه الآن ما يقوم به الجهاز المركزى للمحاسبات - فى جمهورية مصر العربية - من مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالدولة ، للتحقق من مطابقتها للقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها .

مع ملاحظة : أن الجهاز المركزى للمحاسبات ، ليس له سلطة أمر فى رد ما نقص من الحقوق الى أصحابها ، ورايه استشاري ، فقد يؤخذ به وقد لا ينفذ .

بخلاف وإلى المظالم الذى له سلطة التنفيذ وفاعلية المراقبة ورد الحق الى أصحابه بأسرع وأيسر الطرق .

٢ - رد الأموال المغصوبة الى أصحابها : -
لصاحب المظالم عندما تقدم اليه الظلمات برد المغصوب ، أن يقوم برد الأموال الى أصحابها ، سواء كان المغتصب الدولة أو الأفراد وسواء كانت الأموال مغتصبة من الحكام ، أو من الأفراد ، متى ثبت له ذلك بكافة القرائن والوثائق .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردي ، يختص والى المظالم : « رد المغصوب » وهى ضربان :

أحدهما : غصب سلطانية ، قد تغلب عليها ولاية الجور - كالأموال المقبوضة عن أربابها ، أما لرغبة فيها ، وأما لتعد على أهلها . فهذا ان علم به والى المظالم عند تصفح الأمور ، أمر برده قبل التظلم اليه .

وان لم يعلم به فهو موقوف على تظلم أربابه ، ويجوز أن يرجع فيه عند تظلمهم الى ديوان السلطنة ، فاذا وجد فيه ذكر قبضها على مالكها عمل عليه ، وأمر بردها اليه ، ولم يحتج الى بيينة تشهد به ، وكان ما وجد فى الديوان كافيا .

والضرب الثانى : من الغصب ما تغلب عليه ذوو الأيدى القوية وتصرفوا فيه تصرف الملاك بالقهر والغلبة .
فهذا موقوف على تظلم أربابه ، ولا ينتزع من يد غاصبه إلا بأحد أربعة أمور : -

- أما بإعتراف الغاصب وإقراره .
- وأما بعلم والى المظالم ، فيجوز له أن يحكم عليه بعلمه .
- وأما ببيينة تشهد على الغاصب بغضبه ، أو تشهد للمغصوب منه بملكه .

- وأما بتظاهر الاخبار الذي ينفي عنها التواطىء ، ولا يختلج فيها الشكوك ، لأنه لما جاز للشهود أن يشهدوا في الأملاك بتظاهر الاخبار ، كان حكم ولاية المظالم بذلك أحق « (٧) » .

وهكذا ترى اتساع اختصاصات والي المظالم سلطته في رد ما اغتصب من المال العام ، وحقه في أن يحكم في المظالم بعلمه ، وفي رد الأملاك بتظاهر الاخبار ، واعتماده إلى حد كبير على الحسابات ، ومدى انتظامها ومطابقتها للواقع .

٣ - الاشراف على الأوقاف العامة والخاصة وأجرائها على شروط واقفيها :

لصاحب المظالم حق تصفح الأوقاف العامة والخاصة ، للتأكد من أن ريعها يجري وفقاً لشروط واقفيها ، ويرجع في ذلك إلى الدواوين المحفوظ بها الحجج ، أو الكتب القديمة التي يغلب على الظن صحتها .

وحول هذا الاختصاص يشير الامام الماوردي فيما يختص به والي المظالم من تصفح الوقوف بقوله : « مشاركة الوقوف ، وهي ضربان : عامة وخاصة .

فأما العامة : فيبدأ بتصفحها وإن لم يكن فيها منظم ، ليجريها على سبيلها ويمضيها على شروط واقفيها إذا عرفها من أحد ثلاثة أوجه :

- أما من دواوين الأحكام المتدوين لحراسة الأحكام .
- وأما من دواوين السلطنة على ما جرى فيها من معاملة ، أو ثبت لها من ذكر وتسمية .

- وأما من كتب فيها قديمة تقع في النفس صحتها ، وإن لم يشهد الشهود بها ، لأنه ليس يتعين الخصم فيها ، فكان الحكم أوسع منه في الوقوف الخاصة .

وأما الوقوف الخاصة : فإن نظره فيها موقوف على تظلم أهلها عند التنازع فيها ، لوقفها على خصوم متعينين ، فيعمل عند التشاجر فيها على ما تثبت به الحقوق عند الحاكم ، ولا يجوز أن يرجع إلى ديوان السلطنة ، ولا إلى ما يثبت من ذكرها في الكتب القديمة إذا لم يشهد بها شهود معدلون « (٨) » .

وصفوة القول : فديوان المظالم له دور هام في مراقبة مالية الدولة إذا تولاه من بيده السلطة الفعلية في الدولة من الخلفاء ونوابهم .

ولذا نجده ينظر في الأمور المكتملة للسلطة ، فله حق الفصل في كل خصومة مالية تقع بين الأفراد والسلطة الحاكمة ، لوضع الأمور في نصابها وفق أحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية الخراء .

وله حق التفتيش على ما يحصله العمال من أموال الرعية ومراقبته الفعالة على مالية الدولة .

وله حق نظر الشكاوى من كتاب الدواوين ، خاصة شكاوى الموظفين ، كما له حق في الأموال المغصوبة ، وجرى الأوقاف على شروط واقفيها .

ومن هنا ندرك مبلغ أهمية هذا الديوان واختصاصاته في مراقبة مالية الدولة .

* * *

(٨) الأحكام السلطانية : ص ٨٢ ، ٨٣ .

المطلب الثانى

اختصاصات ولاية الحسبة فى مراقبة مالية الدولة

عرف الامام الماوردى وظيفة المحاسب بأنها : « أمر بالمعروف اذا ظهر تركه ، ونهى عن المنكر اذا أظهر فعله . » (٩) .

وقد أخذت ولاية الحسبة فى الفكر الاسلامى نموا وتطورا حتى أصبحت نظاما فريدا للرقابة الدينية والاجتماعية والمالية والاقتصادية للدولة الاسلامية .

فقد تولاهما رسول الله - ﷺ - بنفسه ، وقلدها غيره ، وقام بها من بعده الخلفاء والولاة ، وكان أئمة الصدر الأول الاسلامى يباشرونها بأنفسهم ، ثم صارت ولاية من ولايات الدولة ، ونظاما من أنظمتها جرى عليها الولاة والحكام .

ولا يعنينا هنا أن نتناول كافة جوانب نظام الحسبة ، بل ما يهمنا ، هو ما يتعلق باختصاصاتها فى مراقبة مالية الدولة ، وأهمها : -

(٩) الاحكام السلطانية : ص ٢٤٠ ، ولزيد من التفصيل حول ولاية الحسبة انظر الكتب التالية : الاحكام السلطانية / للماوردى ص ٢٤٠ وما بعدها وكتاب الخصبة / لابن تيمية ص ٦ وما بعدها ، وكتاب نهاية الرتبة فى طلب الحسبة / للشيرازى ، وكتاب معالم القرية فى طلب الحسبة / للقرشى - المعروف بابن الاخوة ، وكتاب المقدمة / لابن خلدون ج ٢ ص ٥٧٦ وما بعدها ، وكتاب الطرق الحكمية / لابن القيم الجوزية ص ٢٤٠ وما بعدها ، وكتاب احياء علوم الدين / للامام الغزالى ج ٢ ص ٣٠٣ وما بعدها وكتاب الحسبة فى الاسلام / للشيخ ابراهيم الشهاوى .

١ - مراقبة إيرادات الدولة :

لوالى الحسبة اذا نما الى علمه ، ان هناك قوما يمتنعون عن اخراج نصيب الدولة فى اموالهم ، او يتفريون من دفعها بأسلوب أو بآخر ، فله ان يأخذها منهم جبرا .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى : « واما الممتنع من اخراج الزكاة .

فان كان من الاموال الظاهرة : فعامل الصدقة يأخذها منه جبرا أخص ، وهو بتعزيره على الغلول ان لم يجد له عذرا أحق .

وان كان من الاموال الباطنة : فيحتمل ان يكون المحتسب اخص بالانكار عليه من عامل الصدقة ، لأنه لا اعتراض للعامل فى الاموال الباطنة ... » (١٠) .

٢ - مراقبة نفقات الدولة :

لوالى الحسبة ان يعمل على عدم انفاقها الا فى الأبواب المخصصة لها شرعا ، ومن ثم فاختصاصاته تمنع الاسراف والتبذير والبذخ من جانب القائمين على هذه النفقات ، عملا بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر .

كما ان له الحق فى منع غير المستحق للزكاة من الاموال الباطنة ، التى يختص باخراجها أصحابها بأنفسهم ، لأن هذه الاموال جزء من إيرادات الدولة ، وان اختلفت اليد القائمة على صرفها .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام الماوردى : « وان رأى رجلا يتعرض لمسألة الناس فى طلب الصدقة ، وعلم أنه غنى اما بمال أو عمل ، أنكره عليه وأدبه فيه ، وكان المحتسب بانكاره أخص من عامل الصدقة ..

ولو رأى عليه آثار الغنى ، وهو يسأل الناس أعلمه
تحريمها على المستغنى عنها ...
وإذا تعرض للمسألة ذو جلد وقوة على العمل زجره ،
وامره أن يتعرض للاحتراف بعمله ، فإن أقام على المسألة عززه
حتى يقلع عنها ... « (١١) » .

٣ - مراقبة المرافق العامة :

لوالى الحسبة حق مراقبة المرافق العامة للدولة ،
فيعمل على صيانتها وتوفير المال اللازم لها من بيت المال ،
ولا ألزم القادرين بالانفاق عليها .

وحول هذا الاختصاص يقول الامام المناوردي :
« فالبلد الذى تعطل شربه أو استهدم سورده ، أم كان يطرقه
بنو السبيل من ذوى الحاجات ، فكفوا عن معونتهم .
فإن كان فى بيت المال مال ، لم يتوجه عليهم فيه ضرر ،
أمر بأصلاح شربهم وبناء سورهم ، وبمغونة بنى السبيل
فى الاجتياز بهم ، لأنها حقوق تلزم بيت المال دوتهم ،
وكذلك لو استهدمت مساجدهم وجوامعهم .

فأما إذا أعوز بيت المال ، كان الأمر ببناء سورهم
وأصلاح شربهم وعمارة مساجدهم وجوامعهم ومراعاة بنى السبيل
فيهم متوجها الى كافة ذوى المكنة منهم ، ولا يتعين أحدهم
فى الأمر به .

وان شرع ذوو المكنة فى عملهم وفى مراعاة بنى السبيل ،
ويأثروا القيام به ، سقط عن المحتسب حق الأمر به ، ولم
يلزمهم الاستئذان فى مراعاة بنى السبيل ، ولا فى بناء ما كان

مهيدوما . « (١٢) .

وهكذا نرى ان الامام الماوردى ، جعل من اختصاصات والى الحسبة فى هذا الاختصاص ، جمع المال فى حالتين : -

الأولى : جمعها من أجل الانفاق على صيانة المرافق العامة التى لا غنى للناس عنها ، وذلك اذا لم يكن فى بيت المال ما يفى بهذا الغرض .

الثانية : جمعها من أجل اعانة بنى السبيل ، وذلك اذا لم يكن فى بيت المال ما يكفى لهذا الغرض .

وصفوة القول : فان نظام الحسبة ، هو أحد نظم المراقبة المالية للدولة ، له استقلاله فى مباشرة أعماله الرقابية عن بقية أجهزة الدولة ، لأنه أقره الى الرقابة على المجتمع بأكمله منها الى الرقابة على الولاة والعمال وأصحاب السلطان .

فهو يحمى المجتمع ماديا وأدبيا وأخلاقيا ، حماية غير محدودة بحدود ولا مقيدة بقيود ، الا حدود الأمن وقيود الذوق .

وأهم سمات والى الحسبة فى مراقبته لمالية الدولة ، أن أن يحكم فيما لا يتوقف على دعوى من مدع ، لأن ما لا تتم مصلحة الأمة إلا به ، فيجب ألا يتوقف على مدع ومدعى عليه ، بل له أن يحكم فيه بالامارات والعلاقات الظاهرة والقرائن البينة .

هذا ولوالى الحسبة فى مراقبة مالية الدولة طريقتان :

الأولى : تقوم على المحبة والعدل ، دون القسوة والقوة ،

وذلك من أجل الرغبة في الخير والنفور من الشر ، ليؤدي كل فرد ما يجب عليه طبقا لأحكام الشرع ، ووصولاً إلى مجتمع التكافل الاجتماعي والرفاهية الاقتصادية .

الثانية : تقوم على القوة والحزم والعقاب ، عندما يضعف الوازع الديني لدى بعض الأفراد .

ولهذا فإن مراقبة وإلى الحسبة لمالية الدولة من أهم طرق الكشف عن المتلاعبين العابثين بأموال الدولة ، وبمصالح الأمة .

ولذا نوصي أن يوجد وإلى الحسبة لمراقبة مالية الدولة ، ويكون بمثابة رقيب تقوم مراقبته على الدقة ، والحزم والعقاب لكل من تسول له نفسه في العبث بأموال ومقدرات المصالح العامة للدولة ، خاصة وأننا اليوم فقدنا المراقبة الذاتية ، بفقدان الوازع الديني .



« تعقيب »

« حول المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى »

ان المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى ، بأنواعها المختلفة وأنسابها المتباينة ، كان لها الكبر الأثر فى استتباب أحوال المسلمين بما يتفق والصالح العام .

فلقد بلغ حرص المسلمين على الالتزام بأن الفرد لا يأتى فعلا يشك فى صحته أو يرتاب فى حكمه ، ولا يخشى فى ذلك إلا الله سبحانه وتعالى الذى يعلم السر وما تخفى الصدور .

وقد تناول الفكر المالى الاسلامى أنواع المراقبة المالية من مراقبة ذاتية ، وشعبية ، وتنفيذية ، وأجهزة إدارية (ديوان المظالم وولاية الحسبة) متخصصة فى المراقبة المالية ، وكشف البحث عن مجموعة من النتائج والملاحظات التى لها أهمية كبيرة بالنسبة لمراقبة مالية الدولة أهمها : -

- ان الفكر المالى الاسلامى ، عرف المراقبة المالية منذ نشأته ، وأحاط بكللياتها ومظاهرها فى شمول وفاعلية ، لم تصل إليها أنظمة المراقبة الوضعية القديمة أو المعاصرة .

وهو الأمر الذى ينفرد به ذاتية الفكر الاسلامى وجوانبه الروحية السامية التى يمتد أثرها الى بنيان الفرد المسلم والمجتمع الاسلامى .

- ان المراقبة المالية فى الفكر الاسلامى ، تتميز بالمرونة والقدرة على الاستجابة السريعة والملاءمة لكل ما قد يحدث من متغيرات فى مجال النظم المالية للدولة عبر التاريخ .

فهي قادرة على مواجهة جميع المتغيرات التي تطرأ على نظم الدولة المالية في كل عصر ومكان الى أن يرث الله الأرض ومن عليها .

- ان فاعلية المراقبة المالية في الفكر المالي الاسلامي ، تحقق النتائج والأهداف المنشودة من وراء أعمالها ، لأنها تتميز بالقيم والاخلاقيات والنمو والروحانية وسيطرة الوازع الديني .

بخلاف تدنى هذه الفاعلية في الأنظمة الوضعية المعاصرة ، لفقدان الرقابة الذاتية ، التي ينظر اليها الفكر المالي الاسلامي على أنها خط الدفاع الأول في مواجهة الانحراف الإداري بشتى صورته ومظاهره .

- ينفرد الفكر المالي الاسلامي ، في مراقبته المالية الدولة ، بملامح ومعالج خاصة متكاملة ، ومتميزة عن سائر أنظمة المراقبة المالية المعاصرة .

سواء فيما يتعلق بأساسها أو بطبيعتها أو بوسائل تحريكها ، وبما يضيفه الفكر الاسلامي من أبعاد جوهرية في تكريس الاحاطة والشمول والفاعلية في نظم المراقبة المالية للدولة ، خاصة مراقبة الدواوين للولاء والعمال ورصد تصرفاتهم ، وتحريك الرقابة تجاه الاخطاء التي يرتكبونها في أعمالهم ، ليكشف عن مدى الأصالة والعلمية ، التي لا يمكن أن تتوافر بطبيعة الحل لأنظمة المراقبة في المفهوم المعاصر .

وصفوة القول : فان الباحث المحايد والمنصف ، لا يسعه ازاء هذه الحقائق ، سوى الاعتراف بأن المفهوم المعاصر في تطبيقاته لمراقبة مالية الدولة مستمدة من المبادئ والأصول

العلمية التي قامت عليها تطبيقات المراقبة المالية في الفكر
الاسلامى .

واذا كان ذلك ينصرف فقط على مجال الرقابة الشعبية
والتنفيذية ، فإنه لا ينصرف الى المراقبة الذاتية التي فقدت
اهميتها فى الأنظمة الوضعية المادية المعاصرة .

* * *

الفصل الثانى

« محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم »

تمهيد :

ان الهدف من مراقبة مالية الدولة فى الفكر المالى الاسلامى ، ينصب على سلامة استيخرايم أموال الدولة فى الأغراض التى خصصت لها ، وعدم تعرضها للاهمال أو الاسراف أو السرقة أو الاختلاس .

وأن المنصرف منها قد تم وفق القوانين واللوائح السارية ، والنظم الموضوعية لهذا الغرض ، وأن الايرادات قد تم تحصيلها وفق الحقوق لمشروعة والقرارات والأوامر المعمول بها ، وأنها وردت الى بيت المال (الخزانة العامة) فى المواعيد المحددة بدون زيادة أو عجز .

وكانت الدواوين المتخصصة ، والتى تتمتع باستقلال ذاتى - مثل ديوان المظالم وولاية الحسبة وديوان الأزيمة - ودواوين الأموال الأخرى ، تقوم بمراجعة النفقات والايرادات ، من حيث صحة مستنداتها واستيفاء التوقيعات والتأكد من صحتها بكافة طرق الاثبات .

كما كانت تتصفح سجلات الايرادات المختلفة ، للتأكد من سلامتها ومطابقتها للقوانين العادلة ، وعدم وجود نقص أو خلل بها .

وكان من اختصاص هذه الدواوين ، مراجعة حسابات العمال المتولين التحصيل والانفاق فى جميع أقاليم الدولة وولاياتها ، وذلك لحفظ حقوق الدولة ، وحقوق الرعية طبقاً

لأحكام الشريعة الإسلامية والتعليمات - والأوامر الصادرة
من ولي الأمر .

هذا فضلا عما كان يقوم به الرسول - ﷺ -
والخلفاء العادلون من رقابة ، للحرص على عدم التسبب
فى الانفاق العام وعلى ضبط تخصيل إيرادات الدولة كاملة ،
محاسبين أشد الحساب للقائمين بإدارة مالية الدولة ، مع
توقيع العقوبات الرادعة للمخالفين والمنحرفين منهم ، حماية
لأموال الدولة من الضياع والهلاك .

وسنتناول هذا الفصل فى مبحثين : -

الأول : محاسبة القائمين على مالية الدولة .

الثانى : عقوبات المخالفين لمالية الدولة .

* * *

المبحث الأول

« محاسبة القائمين على مالية الدولة »

تهدف المحاسبة في الفكر المالي الاسلامي ، الى تنظيم محاسبة الحقوق والالتزامات والتوازن بينهما ، وتسجيلها وتحرير المستندات الخاصة بها مهما كانت صغيرة ، من أجل احقاق الحقوق ، ورفع الكفاءات وترشيد القرارات ، تنفيذاً لأحكام الله تعالى من أوامر ونواهي .

وتستلزم طبيعة المحاسبة ضرورة متابعة القائمين على مالية الدولة في أعمالهم ، ثم تقويمها على فترات زمنية معينة ، يمكن في نهاية كل منها تحديد مدى ما حققوه من عمل ، ومدى ما حققوه من نتائج ، ومدى مطابقة هذه النتائج بما هو مطلوب منهم ، وعلى هذا الأساس يمكن مكافأة من أحسن ، وعقاب من أساء .

وحتى تكون المحاسبة على أساس سليم ، ينبغي أن تحصي أعمال كل عامل ، وأن تسجل أعماله عليه ، ليتمكن الحكم عليه حكماً صحيحاً ، وكشف نواحي النبوغ والأمانة ، أو القصور والخيانة .

- محاسبة رسول الله - صلى الله عليه وسلم - للقائمين على مالية الدولة :

حدد رسول الله - ﷺ - سمات هامة في محاسبته للقائمين على مالية الدولة ، فشجع الأمناء منهم ، ووصفهم بأنهم من المتصدقين .

فعن أبي موسى الأشعري - رضى الله عنه - قال - قال رسول الله - ﷺ - : « ان الخازن المسلم الأمين الذى يعطى ما امر به كاملا موفرا طيبة نفسه ، حتى يدفعه الى الذى امر له به ، أحد المتصدقين » (١) .

وبالعكس ، فكل من قصر أو تسبب فى عنت المستحقين ، أو نقص شيئا من حقوقهم ، فانه يكون مازورا ومعاقبا من الله تعالى .

فعن خولة الانصارية - رضى الله عنها - قالت سمعت النبى - ﷺ - يقول : « ان رجلا يتخوضون (أى يتصرفون) فى مال الله بغير حق ، فلهم النار يوم القيامة » (٢) .

وعن بريدة الأسلمى - رضى الله عنه - عن النبى - ﷺ - قال : « من استعملناه على عمل فرزقناه رزقا ، فما أخذ بعد فهو غلول » (٣) .

وحين استعمل رسول الله - ﷺ - رجلا من بنى الأزد - يقال له : (ابن اللثبية) ، على صدقات بنى سليم ، فجاء الرجل الى رسول الله - ﷺ - يقول : هذا لكم ، وهذا أهدي الى .

فقام رسول الله - ﷺ - فحمد الله وأثنى عليه ، ثم قال : ما بال العامل نبعثه ، فيقول : هذا لكم وهذا أهدي الى ؟ أفلا جلس فى بيت أبيه وبيت أمه ، فينظر ، هل يهدى اليه

(١) انظر : المنتخب من السنة - المجلد الثانى - ص ١٠٠٠ - اصدار المجلس الأعلى للشئون الاسلامية - وزارة الاوقاف - جمهورية مصر العربية .

(٢) أخرجه البخارى ج ٥ ص ٢١٢ .

(٣) انظر : المنتخب من السنة - المجلد الثانى - ص ١٠٠٢ ، الاموال لابى عبيد ص ٣٧٧ وما بعدها ، والطبقات الكبرى / لابن سعد الواقدي ج ٧ ص ١٧٦ .

أم لا ؟ . والذي نفس محمد بيده لا يأتي أحد منهم بشيء إلا جاء به على رقبته يوم القيامة ، ان كان بعيرا له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاة تيعر (أى تصيح) ، ثم رفع يديه ، حتى رأينا عفرة أبطية ، ثم قال : « اللهم هل بلغت ، اللهم هل بلغت ؟ » (٤) .

- محاسبة الخلفاء - رضى الله عنهم - للقائمين على مالية الدولة :

وعلى نهج رسول الله - ﷺ - فى محاسنهم للقائمين على مالية الدولة ، سار الخلفاء والأمراء والولاة فى محاسبة موظفى مالية الدولة .

فهذا أبو بكر الصديق - رضى الله عنه - يضع نواة نظام محاسبة الولاة عندما قدم معاذ بن جبل أمير اليمن على المدينة ، بعد وفاة رسول الله - ﷺ - فقال له : ارفع حسابك ، فقال معاذ : احسابان ؟ حساب من الله ، وحساب منكم ؟ لا والله لا الى لكم عملا أبدا (٥) .

وهاهو عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - يضع نظاما دقيقا لمحاسبة القائمين على مالية الدولة ، ويحدثنا التاريخ بالعديد من الحوادث التى حاسب فيها الولاة والعمال ، وكان بينهم أبو هريرة الصحابى الجليل عاملة على البحرين وعمرو بن العاص عاملة على مصر ، وخالد بن الوليد عاملة على الشام ، والنعمان بن عدي عاملة على ميسان ، ونافع بن عمرو الخزاعي عاملة على مكة وغير هؤلاء من عمال الاقاليم (٦) ، حيث كان

(٤) انظر : الأموال / لابی عبید ص ٣٧٧ ، والخراج / لابی يوسف ص ٨٢ ، وصحيح البخارى ج ٩ ص ٣٦ ، وصحيح مسلم - ج ٤ ص ٤٩٧ .
(٥) عيون الاخبار / لابن قتيبية الدينورى ج ١ ص ٦٠ .
(٦) انظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١١٣ وما بعدها .

يقوم بإحصاء دقيق لثروة الولاية قبل توليهم لأعمالهم ، ثم يلزمهم بالمحاسبة عند الاعتزال .

وكان - رضى الله عنه - يقاسم عماله فيما زاد على أموالهم الخاصة عند توليهم شئون مالية الدولة ، والتي لا يسمح رواتبهم وأعطياتهم بتكوينها في فترة توليهم أعمالهم ، كما كان يأمر عماله وولاته عند القدوم على المدينة ، بأن يدخلوا نهارا ، ولا يدخلوا ليلا ، كي لا يحجبون شيئا من الأموال (٧) .

وهكذا استمر الخلفاء والولاة في محاسبة القائمين على مالية الدولة وأنشاء الدواوين المتخصصة في مراقبة السجلات المالية للدولة ، في ضوء القوانين العادلة ، من غير زيادة على الرغبة ، أو نقص لحق بيت المال ، ولا يخرج من أموال الدولة إلا ما علم صحته ، مع لزوم رفع الحساب في كل وقت حين .

وحول اختلاف حكم المحاسبة ، باختلاف ما يقوم به العمال من أعمال ، يقول الامام الماوردي : « فإن كانوا من عمال الخراج ، لزمهم رفع الحساب ، ووجب على كاتب الديوان محاسبتهم على صحة ما رفعوه » .

وان كانوا من عمال العشر ، لم يلزمهم - على مذهب الشافعي - رفع الحساب ، ولم يجب على كاتب الديوان محاسبتهم عليه ، لأن العشر عنده صدقة ، لا يقف مصرفها على اجتهاد الولاية ، ولو تفرد أهلها بمصرفها أجزاء .

ويلزمهم على - مذهب أبي حنيفة - رفع الحساب ، ويجب على كاتب الديوان محاسبتهم عليه ، لأن مصرف الخراج والعشر عنده مشترك .

(٧) تاريخ عمر بن الخطاب / لابن الجوزي ص ١٢٢ .

- وإذا حوسب من وجبت عليه محاسبته من العمال ، نظر .

فان لم يقع بين العامل وكاتب الديوان خلف ، كان كاتب الديوان مصدقا في بقايا الحساب .

فان استتراب ولى الأمر ، كلفه احضار شواهد ، فبان زالت الريبة عند سقط اليمين فيه ، وان لم تزل الريبة وأراد ولى الأمر الاحلاف على ذلك أحلف العامل دون كاتب الديوان ، لأن المطالبة متوجهة على العامل دون الكاتب .

- وان اختلفا (العامل وكاتب الديوان) في الحساب نظر .

فان كان اختلافهما في دخل ، فالقول فيه قول العامل ، لأنه منكر .

وان كان اختلافهما في خرج ، فالقول فيه قول الكاتب ، لأنه منكر .

وان كان اختلافهما في مساحة تمكن اعاتها ، أعتبرت بعد الاختلاف وعمل على ما يخرج به صحيح الاعتبار .

وان لم يمكن اعاتها ، أحلف عليها رب المال دون الماسح . « (٨) .

وهكذا نجد الامام الماوردي جعل من اختصاصات ديوان المكاتبات - (السلطنة) - مراقبة السجلات المالية للدولة ، للتأكد من أن عمال الدولة يقومون بتحصيل الإيرادات وتوريدها لبيت المال ، واعطاء الحقوق الى أصحابها وفق القوانين العادلة ، والقواعد المعمول بها .

* * *

المبحث الثاني

العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة

يرى الفكر المالى الاسلامى ، أن المراقبة المالية للدولة ، لا تكون ذات فاعلية الا اذا صاحبها عقوبات وجزاءات كفيلة برصد من تسول له نفسه ارتكاب مخالفات لمالية الدولة التى اسفرت عنها المراقبة والمحاسبة الدقيقة .

وفى الفكر الاسلامى ، توجد عقوبتان : عقوبة أخروية متروك أمرها لله عز وجل ، وعقوبة دنيوية يقوم ولى الأمر بتنفيذها وفق أحكام الشرع .

والجرائم التى نص عليها الشارع الحكيم وبين عقوبتها ، وهى ما تسمى (بالحدود والقصاص والديات) - كجريمة السرقة والزنا وشرب الخمر والقتل العمد وشبهه والقتل الخطأ والقذف وغير ذلك .

وهناك جرائم لم يرد بشأنها نص فى كتاب الله عز وجل ، ولا فى سنة رسول الله - ﷺ - لتولدها عن التقاليد والعادات واختلاف الأزمنة وتعدد الأماكن ، وهى ما يطلق عليها عقوبة تعزيرية (أى التأديب) .

وحول هذه العقوبة التعزيرية يقول الامام الماوردى : والتعزير تأديب على ذنوب لم تشرع فيها الحدود ، ويختلف حكمه باختلاف حاله وحال فاعله .

فيوافق الحدود من وجه ، وهو أنه - تأديب استصلاح وزجر يختلف بحسب اختلاف الذنب .

(١٣ - الإدارة المالية للدولة)

ويخالف الحدود من ثلاثة أوجه : -

أحدها : أن تأديب ذى الهيبة من أهل الصيانة ، أخف
من تأديب أهل البذاء والسفاهة ...

الثانى : أن الحد وإن لم يجز العفو عنه ، ولا الشفاعة
فيه ، فيجوز فى التعزير العفو عنه وتسوغ الشفاعة فيه .

الثالث : أن الحد وإن كان ما حدث عنه من التلف هدر ،
فإن التعزير يوجب ضمان ما حدث عنه من التلف ...» (١) .

وهذا النوع من العقوبات (التعزير) ، منه ما هو متصل
بالمخالفات المالية للدولة إيرادا واتفاقا ، ومنه ما هو متصل
بالمخالفات التى تمس أمن المجتمع واستقراره .

ولذا فقد أعطى الفكر الإسلامى ، للقاضى سلطة تقدير
الفعل المخالف للصالح العام . ومدى أثره على الأفراد
والمجتمع ، فله أن يقضى بالعقوبة التى تتناسب مع هذا الفعل
أو ذاك .

وحول هذا المعنى يقول : ابن تيمية : « المعاصى التى
ليس لها حد مقدر ولا كفارة ، كالذى يأكل مالا يحل ...

أو يخون أمانته ، كولاية أموال بيت المال ...

فهؤلاء يعاقبون تعزيرا وتنكيلا وتاديبا ، بقدر ما يراه
الوالى على حسب كثرة الذنب فى الناس وقلته ..» (٢) .

(١) الأحكام السلطانية : ص ٢٣٧ ، ٢٣٨ .

(٢) السياسة الشرعية : ص ١١٩ ، ١٢٠ .

هذا وقد سلك الفكر المالى الاسلامى فى العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة ، طرقا شتى ، أهمها العقوبات التعزيرية التى تشمل الزجر بالكلام ثم الحبس أو النفي أو الضرب حسب نوع المخالفة (٣) .

ومن هنا أيضا العزل من الوظيفة ، ومصادرة الأموال المغصوبة لصالح بيت المال (الخزائن العامة) ، أو ردها لأصحابها من الأفراد ، أو مشاطرة الولاة أموالهم لصالح بيت المال ، الى غير ذلك من العقوبات التعزيرية .

عقوبة الممتنعين عن أداء إيرادات الدولة :

● وحول مانع الزكاة ، يقول أبو يوسف : « لا يحل لرجل يؤمن بالله واليوم الآخر ، منع الصدقة ، ولا اخراجها من ملكه الى ملك جماعة غيره ليفرقها بذلك ، فتبطل الصدقة عنها وبذلك يصير لكل واحد منهم من الأبل والبقر والغنم ما لا يجب فيه الصدقة ، ولا يحتال فى ابطال الصدقة بوجهه ولا سبب .

بلغنا عن عبد الله بن مسعود - رضى الله عنه - أنه قال : « ما مانع الزكاة بمسلم ، ومن لم يؤدها فلا صلاة له » .

وأبو بكر - رضى الله عنه - يقول : « لو منعونى عقالا مما أعطوه لرسول الله - ﷺ لجاهدتهم » وذلك حين منعوه الصدقة ورأى قتالهم ٠٠٠ « (٤) » .

● وحول الممتنعين عن أداء الجزية ، يقول أبو يوسف : « لا يضرب أحد من أهل الذمة فى استيادتهم الجزية ، ولا يقاموا فى الشمس ولا غيرها . ولا يحمل عليهم فى ابدانهم شئ من

(٣) انظر : الاحكام السلطانية / للامام الماوردى : ص ٢٣٦ .

(٤) الخراج : ص ٨٠ .

المكاره ، ولكن يرفق بهم ويحبسون حتى يؤدوا ما عليهم ،
ولا يخرجون من الحبس حتى تستوفى منهم الجزية .. « (٥) » .

● وبالنسبة لعقوبة الممتنعين عن أداء الخراج ، فانهم
يجبرون على أدائه ، لأنه حق لبيت المال ، فاذا أصروا على عدم
الأداء أجلوا عن أرض الخراج .

● وبخصوص الممتنعين عن أداء العشور ، عند دخول
الدولة ، صودر من بضائعهم ما يوازي قيمة العشور .

عقوبة الولاة المخالفين لمالية الدولة :

تتوعدت العقوبات والجزاءات فى الفكر المالى الاسلامى ،
للقائمين على مالية الدولة ، عند ارتكابهم جرائم تمس ايرادات
أو نفقات الدولة . واهمها : -

● عقوبة العزل من الوظيفة واسبابها :

وحول هذه العقوبة ، يقول الامام الماوردى : « أن من عثر منه
على شىء من هذا الباب (أخذ أموال الدولة بغير حق) - عزله
واستبدل به ، بعد تعيين الحق من أمره ، من غير عجلة أو غلظة ،
وعاقبه عقوبة تحتفلها صورة حاله ومبلغ جنايته ، واسترد منه
ما أخذ من ظلم ، وردّه على صاحبه ، فان مضى العدل على الظالم
أبلغ وأشد من مضى الجور على المظلوم » (٦)

وحول اسباب العزل من الوظيفة التى يتولاها القائمون على
مالية الدولة بسبب الخيانة ، يقول الامام الماوردى : « أن يكون سببه
خيانة ظهرت منه ، فالعزل من حقوق السياسة ، مع استرجاع الخيانة

(٥) الخراج : ص ١٢٣ .

(٦) نصيحة الملوك : ص ١٨٩ ، ١٩٠ .

والمقابلة عليها بالزواج المقومة ، ولا يؤخذ فيها بالظنون والتهم ،
فقد قيل : (من يخن يهن) « (٧) .

● عقوبة رد الأموال المغصوبة :

وحول رد الأموال المغصوبة بغير حق ، يشير الامام الماوردي الى استخراجها منهم وتعزيرهم على ذلك تأديبا لهم ، وذلك بعد اقامة الحجة عليهم ، فيقول : « فان ظهر منهم على مال قد احتجونه ، وحق قد خانوه طالبهم به (الامام) مطالبة المدين النصف ، واستوفاه منهم استيفاء المحق المسعف ، بعد اقامة حججه ، واظهار شواهد . ولا يستغنى بالقدرة على اظهار الحجة ، ليكون معذورا وهم مذمومين ، ومنصفا وهم خائنين .

فاذا استوفى حقه ، واسترجع ماله ، كان من وراء تأديبهم تقويما لهم واستصلاحا لغيرهم .

وعلى حسب أقدارهم يكون التقويم ... « (٨) .

● عقوبة شطر اموال الولاة عند زيادتها بدون وجه حق :

أقر الفكر المالى الاسلامى عقوبة التعزير بالمال ، فأمر بمصادرة أو مشاطرة اموال الولاة التى حصلوا عليها أثناء توليهم لوظائفهم بدون وجه حق .

فقد كان عمر رضى الله عنه - يكتب أموال عماله اذا ولاهم ، ثم يقاسمهم مازاد على ذلك ، وربما أخذه منهم .

وقد روى أن عمر - رضى الله عنه - مر ببناء يبني بحجارة وجص فقال : لمن هذا ؟ فذكروا عاملا له على البحرين ، فقال : أبت

(٧) قوانين الوزارة : ص ١١٩ .

(٨) تسهيل النظر وتعجيل الظفر : ص ٢٤٥ .

الدراهم إلا أن تخرج أعناقها ، وشاطره ماله (٩) .

وممن شاطرهم عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - أموالهم ، من عماله وولاته ، فاتح مصر وعامله عليها عمرو بن العاص ، وفاتح الشام وعامله عليها خالد بن الوليد ، وفاتح العراق وعامله على الكوفة سعد بن أبي وقاص وهؤلاء الثلاثة ممن يفتخر بهم الاسلام .

وممن شاطرهم عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - أيضا - النعمان بن عدى عامله على ميسان ، ونافع بن عمرو الخزاعي عامله على مكة ، ويعلى بن مذببه عامله على اليمن ، والصحابي الجليل أبو هريرة عامله على البحرين (١٠) .

وهكذا نجد الفكر المالى الاسلامي ، قد وضع أنواعا من العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة ، منها العزل من الوظيفة ، ومصادر الأموال المأخوذة بغير حق لصالح بيت المال ، ومشاطر أموال الولاة عند زيادتها أثناء العمل دون وجه حق ، ورد الأموال المنصوبة لأصحابها ، سواء في ذلك لبيت المال ، أو لأربابها .

ولنا أن نتساءل ؟ ماذا يكون الحال لو طبقت دول العالم اليوم هذا النظام ؟ .

والى أى حد يصل بنا الى الهدف المنشود . ؟ فلا يؤخذ المال إلا من حقه ، ولا يتفق إلا في حقه ، ويمنع من الباطل . ؟

وإذا كان الفكر الوضعي ، وما يوقعه من عقوبات - كالانذار أو تأجيل موعد استحقاق العلاوة ، أو الحرمان من العلاوة ، أو الخصم

(٩) أنظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٢
نقلا من كتاب عيون الاخبار / لابن قتيبة .

(١٠) أنظر : الاسلام والحضارة العربية / محمد كرد على ج ٢ ص ١٢٢ ،
١٢٣ ، نقلا من كتاب طبقات ابن سعد .

من الراتب لمدة لا تتجاوز شهرين ، أو الوقف بدون مرتب مدة لا تتجاوز بضعة أشهر ، أو خفض المرتب ، أو خفض الدرجة ، وأخيرا ونادرا العزل من الوظيفة .

فإن الفكر المالى الاسلامى ، عزل من الوظيفة ، وقاسم شطر مال الولاية ومصادرته فى بعض الأحوال لصالح بيت مال المسلمين ، فضلا عن ذلك رد الأموال المغصوبة لأصحابها ، سواء فى ذلك الدولة أو أرباب الأموال .

ولكن شتان ، فلو أننا عزلنا وقاسمنا وصادرنا ورددنا الأموال المغصوبة لأصحابها ، لكان الحال غير الحال .. !!

تعقيب

(حول محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم)

هكذا نجد الفكر المالى الاسلامى ، أمر الحكام بمتابعة الولاية ومراقبتهم فى أعمالهم ، والكشف عن أحوالهم ، ومحاسبتهم على تصرفاتهم ، وتوقيع العقوبات والجزاءات لكل من تسول له نفسه بأخذ أموال الدولة بدون وجه حق .

فقد كان - ﷺ - يستوفى الحساب على العمال ويحاسبهم على الإيرادات والمصروفات ، ويمنع الهدايا التى تقدم للولاية ويصادرهما ، ليردها الى أهلها ان علمهم ، والاّ أبقاها فى بيت المال لاستخدامها فى دفع الغوائل عن المسلمين وفى الجهاد فى سبيل الله (١) .

وقد اخطأ الخلفاء والحكام من بعده - ﷺ - عدة وسائل واجراءات تستهدف الحساب مع الولاية والعمال ، فكانوا اذا استعملوا عاملا ، أحصى ماله عنده تعيينه ويقاسموه أمواله التى جمعها لنفسه ، اذا تبين أن راتبه لا يسمح بتوفيرها ويردونها الى أصحابها ، والاّ وضعت فى بيت مال المسلمين ، ومع توقيع العقوبات الرادعة ، للحفاظ على مالية الدولة .

وهكذا استمر حكام الدولة ، ومعاونوهم من الرؤساء الإداريين الماليين بداومة النظر فى تصرفات وأعمال مرؤوسيههم ، ويقومون بتعديلها أو إلغاؤها اذا ما خالفت أحكام الشرع ، أو تنافت مع مبادئ العدالة والحق ، وذلك من تلقاء أنفسهم بدون توقف على تظلم من أحد ، مما يدل على أن هذا النظام فريد فى تاريخ البشرية ، لم يسبق له مثيل من النظم الوضعية .

(١) انظر : ولاية المظالم / للشيخ محمد أبو زهرة ص ٣٥٩ ، ٣٦٠ بحث

مقدمة الى الحلقة الدراسية الأولى للقانون والعلوم السياسية - مصر عام ١٩٦١م .

خاتمة

وبعد فتلک هی الادارة المالية للدولة . فی الفكر المالی الاسلامی ،
عرضناها من خلال ثلاثة أبواب حاولنا فی :

أولها : بیان سياسة وطرق وشروط تعيين القائمين علی ادارة
مالیة الدولة . واختصاصاتهم نحو الإيرادات والنفقات العامة .

وفی الثانی : وقفنا علی حقوق والتزامات الخزنة العامة
للدولة .

وفی الثالث : تناولنا أنواع مراقبة الدولة من ذاتية وشعبية
وتنفيذية وأجهزة إدارية ، وكيفية محاسبة القائمين علی مالیه الدولة
وتوقيع العقوبات علی المخالفين منهم .

وقد كشفت الدراسة عن مجموعة من النتائج لها أهمية بالنسبة
لممارسة ادارة مالیه الدولة ، يمكن الإشارة إليها بإيجاز :

● ترسيخ الأصول العلمية لادارة مالیه الدولة ، علی أساس من
الایمان والعلم الواعي . وربط هذه الادارة بالعقيدة لضمان
سلامة وفاعلية التطبيق . وهذا أمر تفتقر إليه نظريات الادارة
فی عالمنا المعاصر . الذي انعدمت فيه الرقابة الذاتية النابعة من
العقيدة الراسخة . وبهذا فان الفكر الاسلامی لادارة مالیه الدولة
فكر متكامل عملي . صالح للتطبيق فی كل زمان ومكان .

● تتميز ادارة مالیه الدولة فی الفكر الاسلامی بالمرونة والقدرة
والاستجابة السريعة للملائمة لكل ما قد يحدث من تغيرات فی
مجال الادارة المالية المتجددة عبر تاريخ الحضارة الاسلامية .
وسیظل هذا التنظيم مع المرونة التي تتوافر له ، واستمرار

الاجتهاد والاستنباط . والاتصال بين الفكر والتطبيق قادرا على مواجهة كافة المتغيرات التي تطرأ على الوضع الادارة المالية في كل العصور . الى أن يرث الله الأرض ومن عليها .

● ان فاعلية الادارة المالية في تحقيق النتائج والأهداف المنشودة من وراء أعمالها . تتوقف على طبيعة القيم والأخلاقيات السائدة في المجتمع الذي يجرى أعمالها فيه . فتزداد هذه الفاعلية كلما تميزت القيم والأخلاقيات السائدة في المجتمع بالسمو الروحي والوازع الديني ، وتقلص هذه الفاعلية كلما تدنت القيم والأخلاقيات السائدة في المجتمع ، أو اتسمت بالتردى الى مهاوى المادية .

ولعل خير دليل على ذلك هو ما تعانيه الآن تلك الأنظمة الوضعية المادية المعاصرة .

● حرص الفكر المالي الاسلامي كل الحرص على اختيار العاملين في مجال الادارة المالية للدولة مع توجيههم وتحسينهم وتوفير الحياة الكريمة لهم بفرض العطاء المناسب لظروفهم مشترطا في اختيارهم كفايات أهمها : -

- الكفاية الاخلاقية : -

التي تتوفر بالأمانة والعدل والدين والاخلاص والصالح والعفة .

- الكفاية العلمية : -

التي تتم بالدراسة والدراية التامة لما تتطلبه الادارة المالية للدولة ، من الأمور المالية والقدرات الشخصية نحو التصرفات بذكاء وفطنة أثناء العمل .

- الكفاية المحاسبية : -

التي تتوفر بمعرفة تقديرات الموارد المالية للدولة وكيفية تقدير استخداماتها .

- الكفاية الادارية : -

وهى الخبرة بالأساليب الادارية المختلفة والمتطورة بتطور الظروف والملابسات .

ان الباحث المتمعن لتطبيقات الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى والوقوف على خطته فى معالجته لكافة الأمور الرئيسية لها . سواء بالنسبة لمعالجته للمراقبة الذاتية كخط دفاع أول . أو ضد الانحراف الادارى بشتى صورته وأشكاله ومظاهره ، أو سواء بالنسبة لمعالجته للمراقبة التنفيذية من خلال الخطة المحكمة الحلقات لتحقيق الأهداف المنشودة من وراء أعمالها بدءا من القواعد التى وضعها لاختيار العمال . مروراً بقواعد الاشراف عليهم ، وارشادهم وتوجيههم فى أعمالهم ، وانتهاء بقواعد مراقبتهم ومحاسبتهم ، أو سواء بالنسبة لمعالجته لعمل مراقبة الأجهزة الادارية (الدواوين) المتخصصة فى الرقابة المالية وعملها فى مراقبة الولاية والعمال ورصد تصرفاتهم ، وأخطائهم التى يرتكبونها أثناء عملهم .

يكشف بنفسه عن مدى الأصالة الفكرية والعلمية التى توافرت فى تنظيم الادارة المالية فى الفكر الاسلامى . والتى لا تقل بحال عما يتوافر لتطبيقات هذه الادارة فى المفهوم المعاصر ، ان لم يكن يزيد - وهذا بالتأكيد - لأن الفكر الاسلامى . هو جزء من التشريع الذى وضعه الحق تبارك وتعالى : -

« قد جاءكم من الله نور وكتاب مبين . يهدى به الله من اتبع رضوانه سبل السلام ويخرجهم من الظلمات الى النور باذنه ويهديهم الى صراط مستقيم » (١) .

وبهذا فانى اقدم هذا الكتاب الى كافة المهتمين بالفكر الاسلامى عامة ، والى المهتمين بالادارة المالية للدولة فى شتى شعوب العالم وحكوماته الحاضرة . لتراجع موقفها من سياساتها ونظمها وقوانينها

المالية فى ضوء أحكام الشريعة الإسلامية ولتكون عوناً لها على إزالة
التناقض القائم فى نظمها المالية .

والله أسأل أن يكون عملى هذا خالصاً لوجهه الكريم . وأن
يوفق ولاية الأمر فى العالم الإسلامى للاستعانة بالفكر الإسلامى فى
كافة مجالات الحياة خاصة المالية والاقتصادية ، وتلك خطوة على
الطريق الصحيح للتنمية ، والتغليب على جميع مشاكلنا . وليكن
شعارنا دائماً العمل بقوله تعالى : -

« وأن هذا صراطى مستقيماً فاتبعوه ولا تتبعوا السبل فتفرق
بكم عن سبيله ذلكم وصاكم به لعلكم تتقون » (١) .

والله من وراء القصد .

المؤلف

أبو أحمد شوقى بن عبده بن البسطويسى بن السامى

فى ١ شوال سنة ١٤١١ هـ

١٦ أبريل ١٩٩١ م

القاهرة / مدينة نصر

« فهرست أهم مراجع الكتاب »

أولا : - القرآن الكريم وتفسيره :

- القرآن الكريم :
- أحكام القرآن :
- (الجصاص) أبو بكر أحمد بن علي الرازي الجصاص
ت (٣٧٠) هـ .
- النكت والعيون (تفسير الماوردي) :
(الماوردي) أبو الحسن علي بن حبيب الماوردي البصري
ت (٤٥٠) هـ .
- جامع البيان عن تأويل آي القرآن :
(الطبري) أبو جعفر محمد بن جرير بن زيد الطبري
ت (٣١٠) هـ .

ثانيا : - الحديث النبوي وشروحه :

- الترغيب والترهيب :
- (المنذرى) زكى الدين عبد العظيم بن عبد القوى المنذرى
ت (٦٥٦) هـ .
- الطبقات الكبرى :
- (لابن سعد) محمد بن سعيد بن منيع الهامشى ت (٢٣٠) هـ .

(*) تسم اعداد هذا الكتاب بين كل من دولة الكويت وجمهورية مصر العربية الأمر الذى أدى الى اختلاف طبعاات المراجع لذا أغفلت ذكر جهة وتاريخ النشر مكتفيا بالإشارة الى كل ما رجعت اليه بالهامش . الله الموفق .

- المستدرك على الصحيحين :
(النيسابورى) أبو عبد الله محمد بن عبد الله المعروف بالحاكم
النيسابورى . ت (٤٥٨) هـ .
- المنتخب من السنة :
إصدار المجلس الأعلى للشئون الإسلامية وزارة الأوقاف جمهورية
مصر العربية ط القاهرة ١٣٨٤ هـ - ١٩٦٤ م .
- سنن أبي داود :
(المسجستانى) سليمان بن الأشعث بن إسحاق الأزدي
المسجستانى ت (٢٥٧) هـ .
- صحيح البخارى :
(البخارى) أبو عبد الله محمد بن اسماعيل البخارى
ت (٢٥٦) هـ .
- صحيح مسلم :
(النيسابورى) للحافظ أبي الحسن مسلم بن الحجاج القشيري
النيسابورى (٢٦١) هـ .
- فتح البارى بشرح صحيح البخارى :
(العسقلانى) الحافظ أحمد بن حجر العسقلانى ت (٨٥٢) هـ .
- نيل الأوطار . شرح منتقى الأخبار :
(الشوكانى) محمد بن على بن محمد بن عبد الله الشوكانى
ت (١٢٥٠) هـ .

ثالثا : - كتب الفقه المذهبى :

- (١) الفقه الحنفى :
- حاشية رد المختار على الدر المختار : شرح تنوير الأيصار :
(ابن عابدين) محمد أمين الشهير بابن عابدين ت (١٢٥٢) هـ .

(ب) الفقه المالكي :

- حاشية الدسوقي على الشرح الكبير :

(الدسوقي) محمد عرفة الدسوقي ت (١٢٣٠) هـ .

(ج) الفقه الشافعي :

- الاقناع في الفقه الشافعي :

(الماوردي) أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي
البصري . ت (٤٥٠) هـ .

- المجموع :

(النسوي) محي الدين أبو زكريا يحيى بن شرف النسوي
ت (٦٧٦) هـ .

(د) الفقه الحنبلي :

- المغنسي :

(ابن قدامة) أبو محمد عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة
ت (٦٢٠) هـ .

رابعاً : - كتب السياسة الشرعية :

- الأحكام السلطانية :

(الماوردي) الإمام أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري
البغدادي الماوردي ت (٤٥٠) هـ .

- الأحكام السلطانية :

(الفراء) أبو يعلى محمد بن الحسن الفراء الحنبلي
ت (٤٥٨) هـ .

- الحسبة في الاسلام :

(ابن تيمية) أحمد بن عبد الحلیم بن تيمية ت (٧٢٨) هـ .

- السياسة الشرعية في اصلاح الراعى والرعية :
(ابن تيمية) أحمد بن عبد الحليم بن تيمية ت (٧٢٨) هـ .

- الطرق الحكيمة في السياسة الشرعية :
(ابن القيم الجوزية) أبو عبد الله محمد بن أبي بكر الزرعى
المعروف بابن القيم الجوزية . ت (٧٥١) هـ .

- الوزراء والكتاب :
(الجهشيارى) أبو عبد الله محمد بن عبدوس بن عبد الله
الكوفى - المعروف - بالجهشيارى ت (٣٣١) هـ .

- تسهيل النظر وتعجيل الظفر :
(الماوردى) الامام أبو الحسن على بن محمد بن حبيب
البصرى البغدادى الماوردى ت (٤٥٠) هـ .

- قوانين الوزارة :
(الماوردى) الامام أبو الحسن على بن محمد بن حبيب
البصرى البغدادى الماوردى ت (٤٥٠) هـ .

- نهاية الرتبة فى طلب الحسبة :
(الشيرزى) عبد الرحمن بن نصر بن عبد الله الشيرزى
ت (٢٥٩) هـ .

خامسا : - كتب الفقه المالى والاقتصاد الاسلامى :

- الاستخراج الاحكام الخراج :
(ابن رجب) أبو الفرج عبد الرحمن بن أحمد بن رجب الحنبلى
ت (٧٩٥) هـ .

- الاموال :
(ابن سلام) أبو عبيد القاسم بن سلام ت (٢٢٤) هـ .

- الاموال :
(زنجويه) الحميد بن زنجويه ت (٢٥١) هـ .

الخـراج :

(ابن يعقوب) القاضى أبو يوسف يعقوب بن ابراهيم الكوفى
ت (١٨٢) هـ .

الخـراج :

(القرشى) يحيى بن آدم بن سليمان القرشى ت (٢٠٣) هـ .

الخـراج وصناعة الكتابة :

(زياد) قدامة بن جعفر بن قدامة بن زياد ت (٣٢٩) هـ .

مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام :

(الساهى) دكتور شوقى عبده الساهى ط القاهرة ١٤٠٣ هـ
- ١٩٨٣ م .

سادسا : - كتب التراجم :

عيون الأخبار :

(ابن قتيبة) أبو محمد عبد الله بن مسلم بن قتيبة الدينورى
ت (٢٧٦) هـ .

سابعا : - كتب التاريخ والسير والحضارة الاسلامية :

الاسلام والحضارة العربية :

(كرد) محمد كرد على / لجنة التأليف والترجمة والنشر ١٩٦٨م

التراتب الادارى / المسمى بنظام الحكومة النبوية :

(الكتانى) الشيخ عبد الحى الكتانى ت (٧٨٨) هـ .

الكامل فى التاريخ :

(ابن الاثير) أبو الحسن على بن محمد بن الكريم الشيبانى
الجزرى المعروف بابن الاثير ت (٦٣٠) هـ .

(١٤ - الادارة المالية للدولة)

- **المواعظ والاعتبار فى ذكر الخطط والآثار / المعروف بالخطط
المقريزية :**

(المقريزى) تقى الدين أحمد بن على / المعروف بالمقريزى
ت (٨٤٥) هـ .

- **تاريخ الأمم والملوك :**

(الطبرى) أبو جعفر بن جرير الطبرى ت (٣١٠) هـ .

- **فتوح البلدان :**

(البلاذرى) أحمد بن يحيى جابر المعروف بالبلاذرى
ت (٣٢٩) هـ .

ثامنا : - كتب فى الدراسات الاسلامية العامة :

- **احياء علوم الدين :**

(الغزالى) أبو حامد زين محمد بن محمد بن أحمد - المعروف
- بالغزالى الطوسى ت (٥٠٥) هـ .

- **أدب الدنيا والدين :**

(الماوردى) أبو الحسن على بن محمد بن حبيب الماوردى
البصرى ت (٤٥٠) هـ .

- **الادارة فى صدر الاسلام :**

(خميس) دكتور محمد عبد المنعم خميس ط القاهرة ١٩٧٤ .

- **المدخل لدراسة الفقه الاسلامى :**

(الساهى) دكتور شوقى عبده الساهى ط القاهرة ١٩٨٩ م .

- **المقدمة :**

(ابن خلدون) عبد الرحمن أبو زيد ولى الدين بن خلدون
ت (٨٠٨) هـ .

- تخريج الدلالات السمعية :
(الخزاعي) أبو الحسن علي بن محمد المعروف بالخزاعي
القمساني ت (٧٨٩ هـ) .
- صبح الأعشى فى صناعة الانشا :
(القلقشندي) احمد بن علي القلقشندي ت (٨٢١ هـ) .
- تاسعا : - كتب فى المعاجم اللغوية :
القاموس المحيط :
(الفيروزابادي) مجد الدين أبو طاهر محمد بن يعقوب
الفيروزابادي ت (٨١٧ هـ) .
- المصباح المفير :
(الفيومي) أحمد بن محمد علي المقرئ الفيومي ت (٧٠٠ هـ) .
- لسان العرب :
(ابن منظور) أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم -
المعروف - بابن منظور الأنصاري ت (٧١١ هـ) .
- مختار الصحاح :
(الرازي) محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي
المطبعة الاميرية (١٣٧٠ هـ - ١٩٥٠ م) .

1

2

3

« فهرست موضوعات الكتاب »

الموضوع	الصفحة
- مقدمة الكتاب	٥
- مدخل :	٨
مفهوم الفكر الاسلامى للادارة المالية للدولة	
- دراسة تمهيدية :	١٧
حول الادارة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى	
الباب الاول	
القائمون على ادارة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى	
٣٧ - ٧٧	
- الفصل الاول :	٣٩
سياسة اختيار القائمين على ادارة مالية الدولة	
- المبحث الاول :	٤٢
طرق تعيين القائمين على ادارة مالية الدولة	
- المبحث الثانى :	٥٢
شروط القائمين على ادارة مالية الدولة	
- الفصل الثانى :	٦٤
اختصاصات القائمين على ادارة مالية الدولة	

الموضوع	الصفحة
- المبحث الأول :	٦٧
اختصاصات القائمين على إيرادات الدولة	
- المبحث الثانى :	٧٣
اختصاصات القائمين على نفقات الدولة	
- تعقيب :	٧٦
حول القائمين على ادارة مالية الدولة فى الفكر الاسلامى	
الباب الثانى	
حقوق والتزامات الخزانة العامة للدولة فى الفكر الاسلامى	
٧٩ - ١٣٨	
- تمهيد :	٧٩
حول مفهوم - بيت المال - الخزانة العامة للدولة	
- الفصل الاول :	٨٨
حقوق والتزامات خزانة أموال الزكاة (موازنة مستقلة)	
- المبحث الأول :	٩٠
حقوق خزانة أموال الزكاة	
- المبحث الثانى :	٩٧
التزامات خزانة أموال الزكاة	

الموضوع	الصفحة
- تعقيب :	١٠٢
حول حقوق والتزامات خزانة بيت مال الزكاة	
- الفصل الثانى :	١٠٣
حقوق والتزامات خزانة الأموال العامة للدولة (الموازنة العامة)	
المبحث الأول :	١٠٥
حقوق خزانة الأموال العامة للدولة	
المبحث الثانى :	١٢١
التزامات خزانة الأموال العامة للدولة	
- المطلب الأول :	١٢٢
الالتزامات الخاصة بالانفاق العام	
- المطلب الثانى :	١٢٩
التزامات خاصة بوظائف الخزائن العامة	
- تعقيب :	١٣٧
حول حقوق والتزامات الخزائن العامة للدولة	
الباب الثالث	

الموضوع	الصفحة
- تقديم : -	١٣٩
مفهوم المراقبة المالية للدولة وتطورها في الفكر الاسلامي	
- الفصل الأول : -	١٤٩
أنواع المراقبة المالية في الفكر الاسلامي	
- المبحث الأول :	١٥٠
المراقبة الذاتية لمالية الدولة	
- المبحث الثاني :	١٥٤
المراقبة الشعبية لمالية الدولة	
- المبحث الثالث :	١٦٢
المراقبة التنفيذية لمالية الدولة	
- المطلب الأول :	١٦٣
سلطة رئيس الوزراء في مراقبة مالية الدولة	
- المطلب الثاني :	١٦٨
سلطة الوزراء في مراقبة مالية الدولة	
- المبحث الرابع :	١٧٠
سلطة مراقبة الدواوين لمالية الدولة	

الموضوع	الصفحة
- المطالب الأول :	١٧١
مراقبة ديوان المظالم لمالية الدولة	
- المطالب الثانى :	١٧٨
اختصاصات ولاية الحسبة فى مراقبة مالية الدولة	
- تعقيب :	١٨٣
حول المراقبة المالية للدولة فى الفكر الاسلامى	
- الفصل الثانى :	١٨٦
محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم	
- المبحث الأول :	١٨٨
محاسبة القائمين على مالية الدولة	
- المبحث الثانى :	١٩٣
العقوبات الخاصة بمخالفات مالية الدولة	
- تعقيب :	
حول محاسبة القائمين على مالية الدولة وعقوباتهم	
- خاتمة :	٢٠١
- فهرست أهم مراجع الكتاب	٢٠٥
- فهرست موضوعات الكتاب	٢١٣

1

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

« كتب للمؤلف »

- عدالة الاسلام فى أحكام المواريت ط عام ١٤٠٠ هـ - ١٩٨٠ م .
- المال وطرق استثماره فى الاسلام ط أولى عام ١٠٤١ هـ - ١٩٨١ م .
- مراقبة الموازنة العامة للدولة فى ضوء الاسلام ط عام ١٤٠٣ هـ - ١٩٨٣ م .
- نظم الدولة الاسلامية ط عام ١٤٠٤ هـ - ١٩٨٤ م .
(فى شئون الحكم والقضاء والمال والعلاقات الدولية) .
- المال وطرق استثماره فى الاسلام ط ثانية عام ١٤٠٥ هـ - ١٩٨٥ م .
- موسوعة أحكام المواريت ط عام ١٤٠٨ هـ - ١٩٨٨ م .
- المدخل لدراسة الفقه الاسلامى ط عام ١٤١٠ - ١٩٨٩ م .
- الفكر الاسلامى - و - القضايا الطبية المعاصرة - عام ١٤١١ هـ - ١٩٩٠ م .
- الفكر الاسلامى - و - الادارة المالية للدولة - ط عام ١٤١١ هـ - ١٩٩١ م .
- المالية العامة فى الاسلام تحت الطبع .

* * *

تطلب هذه الكتب من :

مكتبة النهضة المصرية - ٩ شارع عدلى ت : ٣٩١٠٩٩٤ القاهرة

ومن المؤلف بعنوان :

مدينة نصر - ٨١ شارع على أمين شقة ١٠١ ت : ٢٦٠٨٩٤٠ القاهرة

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

« تنويه »

(مسموح بترجمة هذا الكتاب الى أى لغة أخرى)
وذلك بعد موافقة المؤلف على الترجمة واعتمادها من جانبه

1

2

3

4

5

6

7

8

رقم الايداع بدار الكتب ٤٥٤١ لسنة ١٩٩١

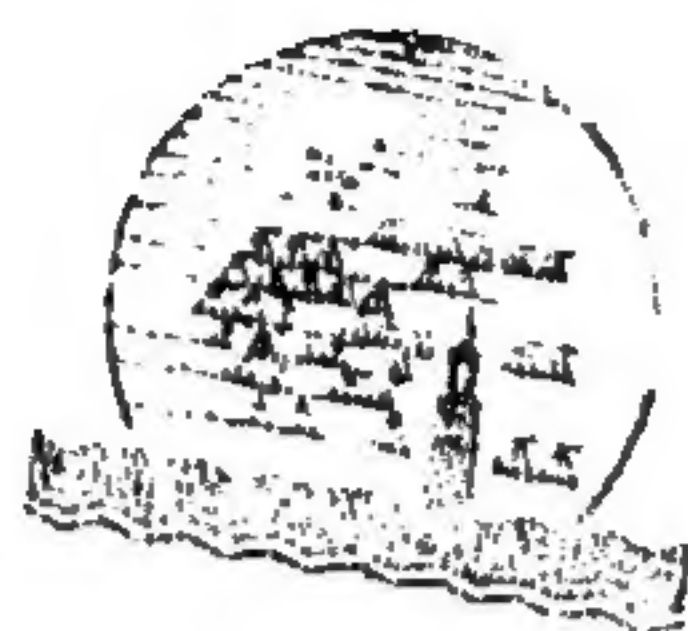
الترقيم الدولي : 6 — 1580 — 00 — 977 I.S.B.N.

مطبعة

أبناء وهبه حسان

٢٤١ (١) شارع الجيش - القاهرة

ت : ٩٢٥٥٤٠



Digitized by eGangotri Library (GCAI)
Chandigarh, India

$\frac{d}{dt} \left(\frac{\partial L}{\partial \dot{x}} \right) = \frac{\partial L}{\partial x}$

[illegible]

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

هذا الكتاب

• اشتمل على شرح مفهوم الفكر الإسلامي ، لإدارة المالية للدولة بوظائفها المختلفة ، المتعلقة بالتخطيط والتنظيم المالي ، ثم التنفيذ والإشراف والمتابعة والمراقبة لمالية الدولة .

• تناول سياسة الفكر المالي الإسلامي ، في اختياره للقائمين على إدارة مالية الدولة ، واختصاصاتهم المالية والإدارية ، مراعيًا الالتزام بالأمانة والكفاءة عند التعيين .

• أوضح حقوق والتزامات الخزنة العامة للدولة ، في الفكر الإسلامي مبينا كيف أقام نظامه المالي على قاعدة التخصيص ، لتحقيق مصالح الأفراد والجماعات والحكومات .

• أظهر ما وصل إليه الفكر المالي الإسلامي ، في كيفية مراقبة الموازنة العامة للدولة ، مؤكدًا الدور الفعال لأجهزة المراقبة في ضبط الإيرادات والنققات ، ومحاسبة ومعاينة المنحرفين .

• هذا الكتاب رسم منهج الفكر الإسلامي ، في ترسيخ الأصول العملية لإدارة مالية الدولة ، وربطها بالعقيدة الإسلامية ، لضمان سلامة وفاعلية التطبيق ، بمرونة واستجابة .

والله الموفق



المؤلف في سطور

دكتور شوقي بن عبد الرحمن الساجي

• من مواليد مدينة سنود / محافظة الغربية / جمهورية مصر العربية .

• دكتوراة في السياسة الشرعية / بمرتبة الشرف الأولى / كلية الشريعة والقانون / جامعة الأزهر .

• شارك في العديد من النشاطات والمؤتمرات والندوات الفقهية والاقتصادية والتربوية / في الدول العربية والإسلامية .

• له عدة مؤلفات وأبحاث ودراسات في مجال العلوم الإسلامية

• درّس الفقه الإسلامي ونظم الدولة الإسلامية . في المعاهد الأزهرية ومعاهد إعداد المعلمين ، وجامعة الأزهر ، والجامعة الإسلامية بالسعودية ، وجامعة أم القرى بمكة المكرمة ، وجامعة الكويت ، وكلية التربية الأساسية بدولة الكويت .

• شغل عددًا من المناصب - الإدارية والاستشارية والأكاديمية كان آخرها رئيس قسم التربية الإسلامية - في كلية التربية الأساسية - بالهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب - دولة الكويت .